



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

원세일 석사학위논문

# 정당의 당내 세력 경쟁과

## 경선방식 선택

- 2007년 한나라당 대선후보

경선과정을 중심으로

2012년 8월

서울대학교 대학원

정치학과

원 세 일

# 정당의 당내 세력 경쟁과 경선방식 선택

- 2007년 한나라당 대선후보  
경선과정을 중심으로

지도교수 강 원 택

본 연구를 정치학 석사학위논문으로 제출함

2010년 6월

서울대학교 대학원  
정치학과  
원 세 일

원세일의 정치학석사 학위논문을 인준함

2010년 8월

위원장 박찬욱 (인)

부위원장 강원택 (인)

위원 박원호 (인)

## 학위논문 원문제공 서비스에 대한 동의서

본인의 학위논문에 대하여 서울대학교가 아래와 같이 학위논문 저작물을 제공하는 것에 동의합니다.

### 1. 동의사항

- ①본인의 논문을 보존이나 인터넷 등을 통한 온라인 서비스 목적으로 복제할 경우 저작물의 내용을 변경하지 않는 범위 내에서의 복제를 허용합니다.
- ②본인의 논문을 디지털화하여 인터넷 등 정보통신망을 통한 논문의 일부 또는 전부의 복제·배포 및 전송 시 무료로 제공하는 것에 동의합니다.

### 2. 개인(저작자)의 의무

본 논문의 저작권을 타인에게 양도하거나 또는 출판을 허락하는 등 동의 내용을 변경하고자 할 때는 소속대학(원)에 공개의 유보 또는 해지를 즉시 통보하겠습니다.

### 3. 서울대학교의 의무

- ①서울대학교는 본 논문을 외부에 제공할 경우 저작권 보호장치(DRM)를 사용하여야 합니다.
- ②서울대학교는 본 논문에 대한 공개의 유보나 해지 신청 시 즉시 처리해야 합니다.

논문제목 :

학위구분 : 석사 ☐ · 박사 ☐

학 과 :

학 번 :

연 락 처 :

저 작 자 : (인)

제 출 일 : 200 년 월 일

서울대학교총장 귀하

## 국문초록

본 연구는 정당의 경선제도 연구에 있어서, 당내의 세력경쟁이 정당의 경선제도 선택에 미치는 영향을 고찰하는 것을 그 목적으로 한다. 구체적으로, 2007년 한나라당(현재 새누리당)의 대통령후보 경선규칙 결정과정을 중심으로, 합리적 선택 제도주의적 관점을 통해 국민참여경선 시행규칙 결정과정에 나타난 주요 후보자들의 선택행위를 분석하여, 당내 계파간 경쟁이 정당의 경선제도 선택에 영향을 미치는 요인과 방식을 살펴보고자 한다.

제16대 대통령 선거에서 본격적으로 도입된 국민경선제도는 이후 실시된 제17대 국회의원선거와 제4회 전국동시지방선거에서도 일부 시행됨으로써 한국 정당정치에 후보선출과정에 있어서 새로운 변화를 유도했다. 국민경선제에 대한 기존 연구의 흐름을 살펴보면, 한국의 정당들이 국민참여경선제도를 도입하게 된 거시적 배경 설명에 치중하는 경향이 있으며, 정당 민주주의 성숙과 시민사회의 요구와 같은 정당외부적 요인에 초점을 맞춘 설명이 주를 이루고 있다. 이에 비해 정당내부적 권력관계에 초점을 맞춰 경선제도의 도입과 작동을 설명하는 연구는 상대적으로 적었다. 정당의 제도적 변화는 내·외부적 요인이 함께 작용할 때 일어날 수 있기 때문에 정당내부적 요인에 대한 심도 깊은 연구의 필요성이 제기된다.

이에 본 연구는 국민참여경선의 구체적 시행과정에 주목해서, 상향식 공천제도의 특징을 지닌 국민참여경선제라는 제도 속에서도 소수의 엘리트 정치인이 계파를 형성해 제도의 도입과 시행규칙 마련에 상당한 영향을 끼치려 시도한다는 점에 초점을 맞추고, 국민경선제도에 관한 다양한 논점 중 당내 경선제도 선택과정의 주요 변인으로서 당내 주요 세력(계파)의 이해관계와 경쟁양상에 주목한다. 그 분석방법으로는 행위자들이 서로의 편익을 증진시킬 수 있는 방향으로 교환과 협력을 하도록 강제하

는 장치로 규정되는 제도라는 요인을 개인과 함께 독립적 설명변수로 설정하는 합리적 선택 제도주의의 기본 관점을 수용한다.

구체적으로, 행위자가 제도를 변화시킴으로써 얻게 되는 편익이 제도 변화에 수반되는 비용보다 크다고 판단될 경우 제도를 변화시키려 한다는 합리적 선택 제도주의의 기본 관점을 채택하고, (1) 정당안정유도 요인 (2) 기회제한 요인 (3) 상호이익교환 요인 등 세 가지 주요 독립변수로 범주화했으며, 이 같은 변수들이 후보 결정에 미치는 영향의 정도를 분석하기 위해 ‘대통령 경선제도 도입 및 관련 규정 마련’을 종속변수로 설정하였다.

연구의 결과, 2007년의 한나라당 대통령 후보자 선출과정에서 경선시기 및 경선방법을 둘러싼 당내 세력 갈등은 세 가지 분석 변인이 복합적으로 작용하는 가운데 상호타협적으로 조정됐고, 이러한 갈등조정 과정은 2007년 한나라당 제17대 대통령 경선 도입 및 관련 규정 마련에 상당한 영향을 미쳤음이 드러났다.

이를 간략하게 압축하면, 한나라당에 대한 일반 국민의 지지가 당시 여당이었던 열린우리당을 압도하는 상황에서 국민참여경선제도를 성공적으로 시행함으로써 당의 분열을 막아 집권에 성공해야 한다는 당 안팎의 공감대는 이명박, 박근혜 두 후보가 분당위기가 거론될 정도로 첨예하게 대립했음에도 결국은 경선 규칙 중재안을 받아들이게 했던 정당안정유도 요인으로 작용했다.

또 이명박, 박근혜 두 후보가 당 기구가 내놓은 중재안을 선별적으로 수용했다는 것은 세 변인이 상호교차적으로 작용한 결과임을 확인할 수 있다. 특히 경선 시기가 양측 이익의 중간 지점을 반영해 8월로 결정됐고, 선거인단 규모 역시 양측의 원래 주장 대신 20만 명으로 결정됐다는 점은 당내 권력이 일원적으로 조직되지 못하고 양 세력으로 분점된 상황에서 각 진영이 상대방 세력에 의해 기회가 제한될 수밖에 없었음을 반영한다. 또한 각자 중요하다고 판단한 목표를 일부라도 획득하기 위해 각

기 기존의 입장을 일정 부분 철회하고 차선책을 선택할 수밖에 없었다는 점에서 상호이익교환 요인의 작용을 발견할 수 있다.

이와 같이 본 연구는 한나라당의 제17대 대선 후보 결정과정에서 당내 세력 간 역학관계가 경선방식 선택과 맺는 상호관계를 합리적 선택 제도주의의 관점에서 규명함으로써 기존 연구가 국민경선제 도입의 정당외부적 요인 설명에 치중했던 한계를 보완하고 정당내부적 요인을 개념화하고 그 작용을 규명하려 했다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것으로 생각된다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 한나라당 각 계파에 대한 당내 자료가 존재하지 않는 현실 때문에 당시의 언론보도나 당 외부로 표출된 현상을 가지고 연구를 진행했다는 한계점을 역시 갖고 있다. 다만 본 연구에서 제시된 제언들이 후행연구에 도움이 될 수 있는 연구자료가 되기를 희망한다.

**주요어:** 경선규칙, 합리적 선택 제도주의, 세력경쟁, 국민참여경선, 정당정치, 대통령후보 경선

**학번:** 2002-23191

## <목차>

제1장 서론.....	1
제1절 문제제기와 연구의 목적.....	1
제2절 연구의 대상.....	4
제3절 논문의 구성.....	5
제2장 이론적 배경.....	7
제1절 정당 민주주의와 당내 경선제도의 연관성 검토.....	7
1. 정당 민주주의의 개념과 의의.....	7
2. 정당 민주주의와 당내 경선제도.....	16
제2절 선행연구 검토.....	21
1. 정당외부적 요인 연구.....	21
2. 정당내부 유력세력 간의 요인 연구.....	24
제3장 당내 세력경쟁에 초점을 둔 경선방식 선택과정 분석틀.....	28
제1절 이론적 분석틀로서의 합리적 선택 제도주의.....	28
제2절 합리적 선택 제도주의에 근거한 분석 변인 설정.....	32
1. 정당안정유도 요인.....	34
2. 기회제한 요인.....	35
3. 상호이익교환 요인.....	36
4. 분석 모형.....	38
제4장 한나라당의 2007년 대선후보선출 경선방식 선택과정 분석.....	40
제1절 2007년 대선후보경선을 위한 한나라당의 제도 정비.....	40
1. 2007년 한나라당의 경선 조직.....	40
2. 당내 경선의 제도적 절차.....	44



제2절 2007년 한나라당 경선규칙에 대한 당내 세력경쟁 분석.....	46
1. 2007년 한나라당 내 · 외부적 정치적 환경 분석.....	47
2. 경선규칙을 둘러싼 당내 세력 경쟁의 과정 및 원인 분석.....	51
3. 경선규칙에 대한 당내 세력 경쟁의 조정 결과 분석.....	60
4. 분석의 결과.....	63
제3절 한나라당 제17대 대선후보경선 결과 평가.....	64
1. 경선 투표 결과.....	64
2. 경선 투표 결과의 의미.....	65
제5장 결론.....	69
참고문헌.....	72
Abstract.....	80

## <표 목차>

<표1> 국민승리위원회 개요.....	42
<표2> 한나라당에 대한 선관위 위탁관리 진행 상황.....	45
<표3> 경선관리위원회의 경선관리계획.....	46
<표4> 2007년 한나라당 경선 후보자들의 경선 안에 대한 입장.....	49
<표5> 이명박 후보와 박근혜 후보 지지율 변화 추이.....	55
<표6> 2007년 한나라당 대선후보자 경선 결과.....	65

## <그림 목차>

<그림1> 합리적 선택 제도주의 모형.....	31
<그림2> 본 연구의 분석 모형.....	39

# 제1장 서론

## 제1절 문제제기와 연구의 목적

본 연구는 정당의 경선제도에 대한 다양한 논점 중에서 당내 세력경쟁이 정당의 경선제도 선택에 미치는 영향에 초점을 맞추려 한다. 구체적으로, 2007년 한나라당의 대통령후보 선출을 위한 국민참여경선 시행과정을 대상으로, ‘합리적 선택 제도주의(rational choice institutionalism)’의 관점을 채택해 주요 후보자들이 경쟁과 타협을 통해 경선규칙 결정과정에서 자기이익을 관철하려고 시도하는 행위를 분석함으로써, 당내 세력 경쟁이 정당의 경선제도 선택에 영향을 끼치는 방식과 요인을 살펴보려 한다.

최근 민주주의 국가의 정당들은 상향식 공천과정으로 대표될 수 있는 당내 민주화(intra-party democracy) 과정을 겪고 있으며(Rahat & Hazan 2001), 한국에서 각 정당이 공직후보자 선출을 위해 국민참여경선제를 도입하는 것은 이런 경향을 반영하는 것으로 해석된다.

특히 2002년 제16대 대통령 선거를 앞두고 당시 새천년민주당에 의해 도입된 국민참여경선제도는 유권자들의 관심과 흥미를 성공적으로 끌어들였다는 평가를 받고 있다. 과거 대통령후보의 전통적인 선출방식인 전당대회 방식에서 벗어나 국민들이 직접 후보선출에 참여할 수 있는 미국식 개방형 예비선거(open primary) 방식을 도입한 것은 국민적 관심을 집중시키는데 크게 기여했으며, 결과적으로는 제16대 대통령 선거에서 노무현 후보의 당선에도 많은 도움이 된 것으로 평가된다.

제16대 대통령 선거에서 본격적으로 도입된 국민경선제도는 이후 실시된 제17대 국회의원선거와 제4회 전국동시지방선거에서도 일부 시행됨으로써 그동안 당 지도부나 대의원들을 중심으로 후보공천이 이루어졌던 한국 정당정치에 후보선출과정에 있어서 새로운 변화를 유도하였다(전용

주 2004; 모종린 외 2004).

그러나 한편에서는 개방형 국민참여경선이 당내 민주화를 위해 일반 유권자의 참여를 유도하였고 그것이 어느 정도 성과를 거두기는 하였으나, 경선에 참여한 선거인단의 대다수가 당 엘리트의 영향 하에 있었다는 점에서 그 의미를 제한적으로 평가하고 있다(강원택 2003). 이 논점에 따르면 국민참여경선제도에 대한 연구에서 당 엘리트 간의 정치적 타협과 권력관계 분석이 중요하다는 점을 인식하게 된다.

기존 연구의 흐름을 살펴보면 한국의 정당들이 국민참여경선제도를 도입하게 된 거시적 배경 설명에 치중하는 경향이 있으며, 정당 민주주의 성숙과 시민사회의 요구 등 정당외부적 요인에 초점을 맞춘 설명이 주를 이루고 있다. 반면 당 내부의 권력관계가 국민경선제와 맺고 있는 역동적 상호관계에 대한 분석은 상대적으로 적었다. 단일한 요인(single source)에 의한 정당 변화는 없다(Wilson 1994)는 점을 고려할 때, 정당내부적 요인에 대한 심도 깊은 연구의 필요성이 제기된다.

서구에서는 일찍이 당내의 유력 세력들 간의 권력구조가 주요 선거 후보자 선출과정의 주요변수로 여겨져 왔다(Rahat & Hazan 2001)<sup>1)</sup>. 한 예로, 미국의 예비선거는 양당 체제 하에서 다양한 세력을 포괄하고 있는 각 당이 대통령 후보를 선출하기 위한 최소한의 합의 과정이면서 동시에 당내 세력 혹은 계파 간 경쟁의 장으로 작용을 해왔다고 볼 수 있다.

또한 정당 변화 요인을 정당내부에 초점을 맞춰 분석한 다수의 연구들은 정당 내부의 리더십 또는 파벌을 주요 요인으로 상정하고 있다. Panebianco(1998)는 정당의 변화가 당내에 구성된 지배연합의 변화에 기인한다고 설명한다. Hamel & Janda(1992)는 정당변화의 외부요인과 더불어 내부요인으로 리더십의 변화와 주요 계파의 변화를 제시한다. 이에 따

---

1) Gideon Rahat & Reuven Hazan(2001), *Candidate selection methods*, Party Politics, Vol. 7 No. 3, p. 297. Rahat와 Hazan은 이와 아울러 정당의 정강(政綱), 정책적 행동이 각 후보자들로 하여금 선출 방식의 선호도를 결정하게 하는 또 다른 중요한 요인이 된다고 분석하였다.

르면 정치환경이 변화를 위한 압력을 만들어내기 때문에 중요하긴 해도 결국 변화를 일으키는 것은 정당지도자와 그가 속한 정치집단의 행위라는 관점이 도출된다.

한국의 경우 2000년 이후로 절차적 민주주의가 강화되고 정당정치가 발전하는 과정에서 다양한 정치세력이 기존 정당 내부로 편입되는 과정을 겪게 되는데, 이와 같은 변화는 국민참여경선의 배경과 효과를 분석하는데 매우 유용한 분석 대상을 제공한다. 3김 시대로 상징되는 계파보스 중심의 정치와 달리, 세력을 뚜렷이 대표하는 인물이 부재하고, 세부적인 정책에 대해 서로 다른 지향점을 보이는 경우가 발생하게 되었다. 개방형 공천을 통해 유입된 새로운 정치세력의 등장은 다시 정당정치 내부에 새로운 세력 재편을 가속화시키는 결과를 낳기도 했다.

이 가운데 국민참여경선의 구체적 시행과정에 주목하면, 국민경선제도라는 상향식 공천제도의 틀 속에서도 소수의 엘리트 정치인<sup>2)</sup>이 계파<sup>3)</sup>를 형성해 제도의 도입과 시행규칙 마련에 상당한 영향을 끼치려 시도한다는 점을 발견하게 된다. 이에 본 연구에서는 국민경선제도에 관한 다양한 논점 중 당내 경선제도 선택과정의 주요 변인으로서 당내 주요 세력(계파)의 이해관계와 경쟁양상에 초점을 맞춘다.

한나라당(2012년 2월 새누리당으로 당명 변경)의 경우, 제19대 총선 직전까지 박근혜 전 대표를 중심으로 하는 소위 ‘친박계’와 이명박 대통령의 영향력에 있는 ‘친이계’가 당 운영 및 정책을 놓고 갈등이 심화되는데, 이는 한나라당의 제17대 대선후보 결정 과정에서부터 갈등 지점을 찾을 수 있다.

한나라당의 제17대 대선 후보 결정과정에서 드러난 계파 간 세력경쟁

---

2) Glen Paige(1977)는 정치지도자를 “개인적으로든 집단적으로든, 정책 결정과정과 정책수행 결과뿐 아니라 특정 제도들의 창설, 유지관리, 그리고 변화에 영향을 주며 일정한 패턴에 따라 행동”하는 자들이라고 규정했다.

3) Sartori(1976)는 서로 다른 종류의 계파(fraction)들이 정당의 분열과 응집력 수준, 그리고 정당 내 상호작용 및 그 역학의 양식과 수단에 커다란 영향을 준다고 분석하였다.

이 대선후보 선출을 위한 경선규칙 선택과정에 미치는 영향을 상세히 검토하고, 당내 세력 간 역학관계가 경선방식 선택과 맺는 상호관계를 합리적 선택 제도주의의 관점에서 규명함으로써, 기존 연구가 국민경선제 도입의 정당외부적 요인 설명에 치중했던 한계를 보완하고 정당내부적 요인의 작용과 의의를 규명하는 것이 본 연구의 목적이다. 특히 한나라당의 당 쇄신 프로그램이나 선거 전략이라는 측면과 별도로 정당 내부 정치적 권력관계의 변화과정, 즉 당내 세력들 간의 경쟁과정이 경선방식 선택과정에 영향을 미칠 수 있었던 요인을 분석하고 이 과정에서 파생된 결과들을 함께 살피고자 한다.

## 제2절 연구의 대상

연구의 대상은 2007년 대통령선거에서 후보자를 선출하기 위한 당내 경선으로 한정하며, 당내 경선 중에서 한나라당의 경선을 중심으로 하였다. 즉, 계파 및 엘리트 그룹에 의해서 세력재편이 이루어졌던 2007년 한나라당 대선 후보 경선과정을 중심으로 어떤 요인들이 후보 결정에서 중요한 역할을 했는지를 분석하고자 한다.

한국의 정당법과 공직선거법의 제도상 당내 경선제도는 당 대표경선제도와 공직 선거후보자선출경선제도가 있다. 당대표경선제도는 정당의 당헌·당규에 따라 자체적으로 실시하며 당원을 대상으로 한다. 그러나 공직선거후보자추천 경선제도는 공직선거법에 의해 일반인과 당원을 선거인으로 하여 국고보조금 지급대상 정당에 한하여 선거관리위원회에 위탁하여 경선을 실시할 수 있도록 하였다.

이 가운데 한나라당의 대선후보 선출과정을 연구 대상으로 한 이유는 다음과 같다. 제17대 대통령선거후보자 선출 방식에 있어서 완전국민경선제를 도입한 다른 당에 대해 국민의 혈세를 낭비하고 정당 정체성을 훼손

손하는 일이라며 비판적 입장을 보이던 한나라당이 역사상 처음으로 당 경선에 공직선거법을 도입하기로 했다. 즉, 경선의 선거운동관리부터 투·개표관리까지 중앙선거관리위원회에 수탁·관리를 의뢰했던 선거가 바로 지난 2007년 제17대 대통령선거 후보자 선출 경선이었다. 당시 경선 과정에서 경선관리에 대한 효율성 측면이 가장 크게 고려되었지만, 한나라당내 계파 권력관계 등을 포함한 다양한 변수를 고스란히 드러냈다는 점에서 이 경선이 본 연구의 가설과 많은 부분에서 관련을 갖는다.

연구 대상을 17대 대통령선거 후보자 선출 경선과정으로 선정한 다음의 과제는 역시 세부적인 연구의 범위를 결정하는 일이 될 것이다. 구체적인 연구 범위는 당시 한나라당 경선 후보자들의 취했던 경선 과정에 대한 입장과 경선 과정 자체 그리고 경선 결과를 탐색하는 것으로 정하였다.

이런 이해에 따라 본 연구는 2007년 대통령 경선 과정에서 나타난 경선 원칙 수립 및 계파 간 이해관계 재편 과정 중 국민참여경선제 도입이라는 제도적 틀 속에서 세부적인 경선방식 선택을 두고 당 내부에서 벌어진 세력경쟁에 주목하고자 한다. 본 연구에서 특히 주목하고 있는 변인은 당내 세력인 계파 또는 당 엘리트 간의 세력 갈등이다. 당시 유력 대선 후보자였던 이명박 후보와 박근혜 후보가 경선방식을 둘러싼 갈등과정에서 보여준 구체적 선택행위를 분석함으로써 이런 변인이 더 선명해지게 될 것이다.

### 제3절 논문의 구성

본 연구의 구성은 다음과 같다.

우선 제2장에서는 2007년 한나라당 대통령후보 경선 과정을 상향식 공직후보자 선출 과정으로 이해하고, 국내·외 학자들에 의해 연구된 기존

연구경향을 살핀다. 상향식 공천과정은 정당 민주주의라는 흐름에서 이해되는 경우가 일반적이므로 먼저 정당 민주주의와 당내 경선제도의 연관성을 검토하고, 당내 경선제도에 영향을 미치는 정치적 요인에 대한 선행 연구를 정당외부적 요인 연구와 정당내부 유력세력 간의 요인 연구로 구분해 살펴본다.

제3장에서는 당내 세력경쟁에 초점을 맞춰 정당의 경선방식 선택과정을 분석하기 위한 틀로서 합리적 선택 제도주의의 관점을 채택하고, 이 관점에서 구체적인 독립변수와 종속변수를 설정한다. 구체적으로 (1) 정당안정유도 요인 (2) 기회제한 요인 (3) 상호이익교환 요인 등 세 가지 주요 독립변수로 범주화했으며, 이 같은 변수들이 후보 결정에 미치는 영향의 정도를 분석하기 위해 ‘대통령 경선제도 도입 및 관련 규정 마련’을 종속변수로 설정하였다.

제4장에서는 앞장에서 설정한 분석틀 바탕으로 한나라당의 2007년 대선후보 선출을 위한 경선방식 선택과정을 분석한다. 한나라당의 내·외부적 정치적 환경을 분석하고, 주요 계파 세력 간의 갈등 조정을 중심으로 당내 경선 규칙이 결정되는 과정을 살핀 후, 대선후보 경선 결과를 평가한다. 특히 주요 계파 간의 세력 갈등이 합리적 선택 제도주의적 관점에서 설정된 변인에 따라 제한되고 조정되는 과정에 초점을 맞춘다.

마지막 제5장은 결론으로, 한나라당의 제17대 대통령선거 후보자선출 경선과정을 중심으로 당내 세력 경쟁이 정당의 경선방식 선택에 끼친 영향에 대한 분석결과를 요약한다.



## 제2장 이론적 배경

### 제1절 정당 민주주의와 당내 경선제도의 연관성 검토

#### 1. 정당 민주주의의 개념과 의의

##### (1) 정당 민주주의의 개념

민주주의 공고화 과정의 기본적인 성격은 새로운 절차와 원칙들이 보다 명확해지고 또한 널리 이해되고 받아들여져서 이행의 시기에 존재하는 많은 불확실성이 점차적으로 감소하는 것을 말한다.

즉 공고화란 형식적·절차적 제도화와 정치적 표현에 있어 경쟁성의 내재화를 담보하는 정치체제의 등장과 함께 불확실성과 불안정성이 극복되고 제도화되는 상태를 의미한다고 할 수 있다. 한마디로 공고화는 정치체제의 안정화와 정치적 표현의 내재화를 자극한 정치체제와 정치사회의 등장을 의미한다고 할 수 있으며 정치체제의 안정화와 정치적 표현의 내재화 즉 정치체제가 사회에 분명하게 착근하는 것이다. 결국 현대정치에서 정당과 의회와 같은 정치체제의 민주적 성취 정도와 안정성이 민주주의 공고화의 척도가 될 수 있는 것이다.<sup>4)</sup>

정당은 국민들의 의사를 수렴하여 정치부문에서 명확하게 표출되도록 하는 정책결정자로서의 기능과 역할을 해야 하며 이 경우 무엇보다도 정당운영의 민주화가 전제되어야 정당이 가지는 본연의 기능과 역할을 담보할 수 있다. 이때 당내 민주주의의 본질은 당내 참여이며 이것은 당의 결정에 영향을 끼치기 위한 당원들의 매우 중요한 의미를 가진다.

---

4) Young Chul, Paik(1994), Political Reform and Democratic Consolidation in Korea, 『Paper Presented at IPSA World Congress』 Vol. 8, p.22-25.

한 국가에서 민주주의 존속여부는 그 나라 정당의 민주성 여부에 의해 결정된다. 이는 정당 내에서 직접 민주주의적인 메커니즘이 활성화되고 있을 때 정당을 매개로 하는 대의 민주주의 또한 발전할 수 있기 때문이다.<sup>5)</sup>

따라서 정당정치 측면에서 볼 때 민주주의는 결국 당내 민주주의의 문제로 귀결된다고 할 수 있다. 당내 민주주의는 정당구조의 민주적 배열과 정당의 각급 단위에서 정당의 지도자와 공직후보선출을 위해 공정한 경쟁의 기회를 제공하는 조직체계를 갖추고 일반당원이 대표들에 대하여 높은 통제를 수행하는 상태라고 할 수 있다.

이를 위한 조건으로 독자적 의사형성 영역을 가진 민주적 하부조직을 가지고 여기에 민주적 의사형성을 위한 대의기구를 가져야 하며 각급 정당지도부와 공직후보자는 공정하고 개방적이며 주기적인 선거를 통해 선출되어야 한다. 또한 경쟁자가 지도부를 장악할 수 있는 실질적으로 균등한 기회가 보장되어야 하며 상향 표출적인 커뮤니케이션이 하향적 커뮤니케이션에 의해 지배되어서는 안 되는 것이다.

오늘날 정치권력의 민주성은 정당에 의해 그 정당성을 보장받지 않을 수 없게 되어 있고 민주적 정치권력의 정당화를 위해서는 정당 자체의 민주화, 즉 당내 민주주의 확립이 먼저 요구된다고 할 것이다. 이처럼 당내 민주주의 규범이 요청되는 이유는 첫째, 정당의 내부조직이 비민주적일 때 그 정당이 집권할 경우 국정의 운영도 비민주화할 위험성이 있기 때문이다. 오늘날 정당은 민주정치와 의회정치에서 핵심적인 지위를 차지하고 있다. 정당의 활동은 정치의사의 형성에만 국한되지 않고 사실상 모든 국가기관에 영향력을 행사한다. 무엇보다 대통령제 하에서 집권당의 운영이 비민주적일 때 그 정체가 비민주화할 위험을 쉽게 예견할 수 있다.<sup>6)</sup>

---

5) 김선중·고상두(1999), 비례대표제에 따른 정당후보의 선정절차 : 한국과 독일의 비교, 『한세정책』 제6권 제2호, p.9

6) 이원중(2005), 한국 정당의 공직후보자 선출제도 민주화에 관한 연구, 한양대학교 정

따라서 당내 민주주의가 전제되지 않을 경우 집권당 당수가 행정부와 입법부를 장악하기 때문에 권력의 집중화를 초래할 위험성이 큰 것이다. 이 경우 견제와 균형을 통한 민주주의의 구현이라는 삼권분립의 원리는 무너진다. 결국 정당의 내부질서가 민주적으로 형성되지 못하고 정당 자체의 의사형성이 비민주적으로 이루어진다면 정치체의 민주주의 실현이 불가능하다는 결론이 나온다.

둘째, 정당의 기능을 효율적으로 수행하기 위해서이다. 정당은 국민이 가지는 무정형의 의사를 정형화된 정치적 의사로 전환시키는 한편 정치 엘리트를 충원하는 기능을 한다. 이때 정당의 내부조직이 비민주적일 경우 국민의 의사형성을 상향식으로 집약할 수 없으며 국민 의사에 기초를 둔 국가 지도적 정치인을 선발할 수 없다는 것은 자명한 사실이다. 정당의 공직자 후보추천이 민주적이지 못할 때 선거의 민주화를 기대할 수 없고 선거 민주화 없이 민주주의를 실현할 수 없기 때문이다.<sup>7)</sup>

정당은 국민 의사와 국가 의사를 연결하는 매개체로서의 지위를 가진다고 이해되고 있다.<sup>8)</sup> 다시 말해서 정당은 자유로운 지도력을 통하여 무정형적이고 무질서한 개개인이 정치적 의사를 집약하여 정리하고 구체적인 진로와 방향을 제시하며 국정을 책임지는 공권력까지 매개하는 중요한 공적 기능을 수행하는 자발적인 조직으로 인정되고 있는 것이다. 이 속에서 당내 민주주의라 함은 당의 정치적 주장, 당기구의 구성, 당의 운영, 당의사의 결정, 공직후보자의 선출, 당 활동 등이 민주주의 원칙에 따라 이루어져야 한다는 뜻이다. 당내 민주주의의 핵심적인 요소로는 민주적인 정당조직구조, 정당의 기구구성 및 의사결정과 운영의 민주성, 공직후보자의 민주적 선임, 당원으로서의 활동의 자유와 지위보장, 정당의 공개주의 등을 들 수 있다.<sup>9)</sup>

---

치학 박사학위논문, p.20

7) 계희열(1970), 현대민주주의와 공천, 『신동아』 1970년 11월호, p.76

8) 권영성(2000), 「헌법학원론」, 법문사, p.192

9) 정만희(1994), 정당의 내부질서, 『세계헌법연구』 창간호, pp.96-98.

이 중에서 정당운영 민주화의 핵심은 두 가지로 볼 수 있는데 그것은 첫째, 당에서 중요한 업무를 맡아 수행해 나갈 인물을 경선을 통해 선출하는 것이고 둘째, 당에서 이루어지는 중요한 결정들이 사전에 국민들과 당원들의 여론을 충분히 수렴한 후 토론을 거쳐 민주적인 방법으로 의결되어 당의 정책이나 공약 또는 실천방안으로 확정되는 것이다.<sup>10)</sup>

## (2) 정당 민주주의의 의미

정당이라 함은 정견을 같이하는 사람들의 사적 결사이다. 정치를 위한 제도 또는 기구라고 말할 수 있다. 정당은 국가기관이 아닌 자발적인 정치적 결사이기는 하지만 공직선거, 국회운영, 행정부의 조직 및 정책결정 등 광범위한 국정분야에서 중요한 공적 기능을 수행하고 있다.

따라서 정당이 공적의무를 실현하기 위해서는 일반 국민과 당원의 정치적 의사가 수렴될 수 있도록 공직선거의 후보자 추천과정에서 자유로운 토론과 다수결의 원칙, 기회균등의 원칙 등의 민주적인 절차가 필요한 것이다. 과거의 정당은 자유로운 토론과 다수결의 원칙, 기회균등의 원칙인 민주적인 절차를 무시하다시피 하는 당내 민주주의와는 거리가 먼 단체로서 독재정권을 떠받들고 정권을 유지시키는 데에만 급급한 정당이었다.

1950년대의 자유당 정권에 비해, 1970년대의 유신정권에 비하여 발전이 있지만 한국의 정당 민주주의는 아직 많은 과제를 앓고 있다. 특히 과거처럼 정치에 대한 불신을 체념으로 감수하기보다는 적극적인 여론의 형성과 선거에서의 투표권 행사를 통하여 주권자로서의 몫을 찾고자 하는 시민의식이 높아지고 있는 상황이다.<sup>11)</sup>

정당의 정치적 궁극적인 목표는 정견을 같이하는 사람들과 이러한 사람들이 모여 체결한 정당을 지지하는 사람들을 기반으로 정권획득을 하

---

10) 신명순(1992), 한국정당의 조직현대화 연구, 『연세행정논총』 17집, p.29

11) 장영수(2002), 정당민주화와 정당개혁, 『국회보』 5월호, p.51

고 그 유지를 위해 노력하는 것이다. 과거 우리 정당은 혁명적인 방식으로 또는 형식적인 절차에 의한 선거방법을 통하여서 집권하는 사례를 역사적으로 보여 왔으며 그동안 한국에서의 정치적 권력획득이 정상적이지 않은 방법으로 이루어져 온 것이 사실이다.

이렇듯 정당은 과거에서부터 지금까지 집권 여당이든 그 견제세력이라 할 수 있는 야당이든 정당을 통하고 정당을 기반으로 하여 정권 교체를 한다. 그러므로 여야를 막론하고 민주적이고 정당성이 확보되는 정권을 위해 정당의 민주화는 필수적이다. 또한 정당별 당내 민주주의가 선행되어야 함은 이러한 근거로 설명할 수 있다. 물론 정당이 항상 민주주의를 실현하는데 긍정적인 작용만을 한 것은 아니다. 부정적인 측면의 견해도 역사적으로 제기되었으며 특히 전체주의적 정당에 의해 민주주의를 파괴당한 경험에 의하여 정당의 부정적 측면들도 이미 분명하게 인식하고 있다.

오늘날 민주주의의 중심기구로서 의회는 대단히 중요하며 민주주의의 핵심을 이룬다. 그것은 무엇보다도 의회가 국민의 다양한 의사를 가장 정확하게 전달할 수 있는 국가기관이기 때문이다. 하지만 오늘날 민주주의는 의회에서 국민의 다양한 의사를 정당을 통하여 자유로운 토론 및 이를 통한 합리적인 결론을 도출할 수 있다. 그런 이유로 국민의 의사를 형성하여 대변할 수 있는 정당의 민주화가 이루어져야 한다.

현대의 정치적 상황으로 미루어 볼 때 정당을 매개로 하는 대중 민주주의는 불가피한 현실이다. 정당은 국민의 의사를 수렴하여 국가의 의사를 형성하기 위한 매개장치로서 존재하는 것이다.<sup>12)</sup>

현대의 대중민주주의의 하에서는 국민의 의사를 수렴하고 조직화하여 국가의사로 매개하는 단체들의 존재가 필수적일 수밖에 없으며 국민의 정치적 의사를 수렴하는 정당은 특수한 지위에 있다.

정당은 다양한 정책대안의 제시와 후보자의 공천 등을 통해 선거에 직

---

12) 장영수(2002), 전계서, p.52

접 참여함으로써 정치과정의 주체가 될 뿐만 아니라 선출된 대표자들을 조직화함으로써 국가권력의 행사에도 사실상 결정적인 영향력을 행사할 수 있는 위치에 있기 때문이다.

또한 정당조직의 정치적 민주화 요소로서의 정당 민주주의는 중요한 의의를 지닌다. 국의 역대 정당들은 그 계층적 기반이 약하여 사회의 특정 계층이나 세력을 대표하지 못하고 강한 인물중심주의로 인하여 당수의 정치적 운명과 함께 정당의 존립이 좌우되었다. 이것은 곧 정당의 강령 및 정책성의 결여로 나타나 한국의 정당은 여당과 야당의 차이가 있을 뿐이라는 평가를 받고 있다. 또한 우리나라 역대 정당은 지역을 기반으로 하는 지역주의 정당으로써 연고지역을 지지기반으로 생성되고 소멸되는 과정을 반복하여 왔다.

정책 정당이 아닌 1인 보스에 의한 연고지역의 지지기반으로 하는 지역 할거주의 정당으로 조직되어 당내 의사형성의 민주적 절차 없이 당수녀부를 중심으로 한 일사불란한 조직체계에 의존하였다. 특히 국가권력 정당성은 국민의사가 절대적으로 반영되지 않은 형태로 전개되어 왔다. 주지하는 바와 같이 현대정치는 대의제 민주주의를 표방하고 있고 우리나라도 이를 제도화하여 취하고 있다.

한국정당은 정치적 논리로서 정당의 민주화를 막았던 변수들이 있어 왔다. 과거 집권여당인 공화당은 박정희 대통령의 혁명 이후 정권 유지와 장기집권을 위한 친위대로서의 정당의 조직과 활동이었다. 또 하나는 정당이 당리당략에 의해 정치적 논리로서 제도적·법률적 초월행위를 하는 파행적인 정당 활동을 한다는 것을 꼽을 수 있을 것이다. 성공한 쿠데타는 처벌받지 아니한다는 말은 민주주의의 본질을 인지하지 못하고 과거 박정희 정권에 대한 향수에 젖은 사람들의 논리이다.

권력(정권) 장악의 수단으로서의 정당이 되었던 과거 역사에서 보듯 국가 전체적인 민주주의를 위한 전제 내지는 토대라 할 수 있는 정당의 민주화는 점진적인 발전을 하지 못하고 오히려 후퇴시키는 결과를 초래하

였다.

정당 국가적 대의 민주정치에 있어서 정당의 최종적인 주요 가치는 민주정치의 실현이라고 할 수 있으며 그로부터 정당조직자체 또한 민주적 일 것을 규범적, 현실적으로 요청되고 있다. 오늘날 행정부와 입법부의 조직운영, 지도자의 선택 및 양성 등이 대부분 정당조직을 통하여 이루어지고 있음을 감안할 때 정치권력의 민주성은 정당에 의해 그 정당성을 보장받지 않을 수 없게 되었다. 민주적 정치권력의 정당화를 위해서는 정당조직 자체의 민주화, 즉 당내 민주주의의 확립이 선결조건이 된다.<sup>13)</sup>

### (3) 정당 민주주의의 필요성

#### ① 정당의 헌법상의 기능 수행

정당이 국민의 정치적 의사형성에 참가한다는 헌법상의 기능 및 그에 따른 정당의 일반결사와 구별되는 특별한 지위에서 볼 때 정당 내부질서의 민주화는 매우 중요한 의미를 갖는 것이다. 즉 정당의 민주적 내부질서의 요청은 정당의 헌법생활에 있어서 그 임무수행을 강화한다는 적극적인 목적을 추구하고 있다. 그것은 국가생활에 있어서 정당의 협력 또는 매개를 통하여 선거인의 광범한 층을 가능한 한 강력하고 적극적으로 참가시키도록 유도하는 데에 목적이 있는 것이다.<sup>14)</sup>

또한 정당의 기능이 원활하게 수행되고 있을 때 그 나라의 민주주의는 발전되고 그 기초는 확고해진다. 따라서 헌법은 정당의 기능을 충분히 보장해야 하고 입법자는 정당의 기능에 장애가 발생하지 않도록 필요한 입법조치를 강구해야 한다. 그러나 정당의 기능수행은 정당 외부의 노력만으로 완결될 수 있는 것은 아니다. 그에 상응하는 정당 내부의 노력도 요

---

13) 박상철(1995), 헌법질서로서의 정당의 책임 증가방안, 『법제연구』 통권 제8호, p.155

14) 정만희(1985), 정당법론, 동아대학교 출판부, p.223

구된다. 그것은 다른 아닌 정당내부조직의 민주화이다.

정당을 헌법생활의 참가자로 승인한다는 것은 정당이 그 조직과 내부적인 의사를 결정함에 있어서 헌법의 구성 원리인 민주주의 원리를 적용시켜야 한다는 요청을 낳는다. 다시 말해서 정당이 헌법에 편입되었기 때문에 정당의 비민주적 조직가능성을 배제하기 위하여 정당의 민주화가 요구되는 것이고 정당이 헌법적 기능을 제대로 수행하기 위해서는 그 내부질서도 민주적이지 않으면 안 된다는 것이다.<sup>15)</sup>

대의민주주의에 있어서 정당이 맡고 있는 기능은 국가를 이끌고 나갈 정치지도자를 선발·양성하는 기능이라고 할 수 있다. 따라서 민주국가의 정치내용을 정당화시키는 정당의 기능이 정상적으로 원활하게 움직이고 있다는 것은 정당의 내부질서의 민주화가 전제되고 있다는 것을 의미한다.

Hesse(1959)는 정당의 중개체로서의 지위에는 ‘자유의 지위’, ‘평등의 지위’, ‘공공의 지위’가 있다고 하였다. 여기서의 자유의 지위란 대외적으로 국가의 침해와 견제로부터 자유롭고 대외적으로는 정당 내에서 자유로운 정치의사형성이 가능한 것을 의미한다. 또 평등의 지위는 정당의 자유와 밀접한 내적 관련을 가지고 있는데 원칙적으로 도식적 평등을 의미하나 예외적으로 안정된 다수의 형성을 위해서 차별이 허용된다. 그리고 공공의 지위란 정당의 헌법상 지위가 국가기관과 같은 수는 없으나 국가 활동에 대해 광범한 영향력을 행사할 수 있고 국가기관들과의 밀접하게 결합하여 국가에 근접한 지위에 있는 것을 말한다.<sup>16)</sup>

따라서 정당의 내부조직이 비민주적이고 독재적인 체제를 가진 경우에는 국민의 정치적 의사형성을 상향적으로 집약할 수 없으며 국민의 의사에 기초를 둔 국가의 정치지도자를 선발할 수 없게 된다.

이와 관련하여 정당의 인선기구로서의 기능을 볼 때 이러한 정당의 기

---

15) 정만희(1985), 전제서, p.110

16) K. Hesse(1959), Die Verfassungsrechtliche Stellung der Politischen Parteien im Modernen Staat, VVDStRN Heft 17, p.27



능은 정당의 민주적 내부조직을 전제로 해서만 그 목적을 달성할 수 있다. 정당의 공천이 민주화되지 않으면 선거의 민주화도 기대할 수 없고 선거의 민주화 없이 민주주의를 실현할 수 없기 때문이다.

## ② 정당의 과두화 경향의 배제

정당의 내부질서의 민주화 즉 정당 민주주의를 요구하는 또 하나의 이유는 정당의 과두화 경향과 관련하여 나타난다. G. Leibholz(1975)는 정당 국가적 민주주의에 있어서 그 불가결한 기구인 정당이 동시에 그 잠재적 파괴자로 되지 않게 하기 위해서는 무엇보다도 먼저 중앙집권적이고 권위주의적으로 관리되는 조직으로서의 정당 그 자체가 민주화되어야 한다고 주장하고 이 목적을 위하여는 관료 정치적 정당정치 내부에서 언제나 되풀이해서 형성되는 과두정적 권위주의적인 지배경향이 제거되어야 한다고 말하였다.<sup>17)</sup>

정당 내부에 있어서의 과두화 현상에 관한 체계적 이론은 R. Michels(1962)의 정당의 과두화 철칙(iron law of oligarchy)에 의해서 잘 설명되고 있다. 그는 모든 조직에 있어서의 과두화의 경향은 필연적인 것이라 보고 정당조직도 폭넓은 대중의 기반위에 세워질수록 지배층은 더욱 강력하고 예각적인 관료조직을 갖추게 된다고 하였으며 모든 사회생활의 형태에 있어서 리더십은 필수적인 현상이나 이러한 리더십의 어떠한 체제도 민주주의의 본질적 조건과는 양립될 수 없는 것이라고 하였고 과두제의 역사적 필연성의 법칙은 일련의 역사적 사실에 근거한 것으로서 민주적 정당의 과두화 원인은 리더십의 기술적 필수불가결성에 있다고 하였다.<sup>18)</sup>

M. Duverger(1963)도 정당의 과두화 현상에 관하여 언급하면서 정당의

---

17) G. Leibholz(1975), 권영성 역, 헌법국가와 헌법, 박영사, p.91

18) R. Michels(1962), Political Parties : A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy, pp.333-356

지배층은 과두적이고 폐쇄적인 경향을 갖게 되며 선거의 원칙이 이론적으로 과두제형성을 방지하기 위한 것이지만 실제로는 그 반대의 현상이 존재하고 대중은 본능적으로 보수적이기 때문에 정당의 과두화는 불가피하다고 지적한 바 있다.<sup>19)</sup>

이처럼 정당조직의 과두화 경향은 대중의 본능으로 선천적으로 나타나던 아니면 정치적 필요성에 의해 후천적으로 나타나던 간에 정당정치 현실에 있어 피할 수 없는 현상으로 보인다.

따라서 실질적인 정당정치의 구현과 당내 민주주의를 수행하기 위해서는 정당의 과두화 경향을 억제하는 것이 관건이라 할 수 있다. 아울러 정당리더십의 과두화와 보수화는 당원의 기본권에 대한 만성적 침해로서 당내 민주주의의 입장에서 볼 때 매우 우려되는 일이다. 따라서 민주주의의 조직원리인 분권성, 공개성 및 다양성 등이 당내 민주주의의 실천원리로서 정착되어야 할 것이다.

## 2. 정당 민주주의와 당내 경선제도

### (1) 당내 경선제도의 유형

정당들은 공직선거를 위한 다양한 형태의 후보 선출 방식을 발전시켜 왔으며 이러한 형태의 공천 방식을 체계적으로 분류하고 공천 방식에 따른 정치적 결과에 대한 심층적인 분석들이 학자들에 의해 제시되었다.

Ranney(1981)는 세 가지 기준을 이용하여 공천 방식을 분류하고 있다. 첫째는 정당의 조직 차원에서 후보자 선출권을 중앙당과 지방당 중 누가 갖는가 하는 것을 기준으로 하는 중앙집권화 정도에 의한 것이다. 둘째는 포괄성의 수준을 기준으로 하는 것인데 이는 공직후보자 선출에 있어서 당원 혹은 일반 유권자에게 어느 정도의 권한을 부여하는가와 관련이 있

---

19) M. Duverger(1963), Political Parties, p.151

다. 셋째는 정당의 후보자 선출이 일반유권자 혹은 당원에 의해 직접적인 선출방식과 간접 선출방식 가운데 어떠한 방식으로 후보자를 선출하게 되는지를 기준으로 공천 방식을 분류한다.<sup>20)</sup>

Norris(1996)는 두 가지 기준을 이용하여 각기 다른 네 가지 형태의 후보 공천 방식을 유형화하고 있다. 첫째 기준은 관료화 정도에 따른 구분으로서 이는 후보 공천 과정의 모든 단계가 얼마나 명시적인 제도와 규칙으로 통제되고 있는가 여부이다. Norris는 규칙과 과정이 제도화 되어 있는 관료적 형태와 개인적 친분관계에 의한 후원적 형태로 구분하였다. 둘째 기준은 중앙집권화 정도로 이를 기준으로 한 극단에는 중앙당의 정당지도자에게 공천 권한이 절대적으로 부여되어 있는 중앙집권화된 결정 방식이며 다른 극단에는 일반당원들에게 권한이 분산되어 있는 지방화된 결정 방식을 상정하고 있다.<sup>21)</sup>

후보자 선출권에 있어서의 포괄성을 바탕으로 경선제도를 나눌 수 있는데 미국의 경우는 개방적인 예비경선제도(non-partisan primaries)로서 등록된 모든 유권자가 어느 정당에서나 자유롭게 후보자를 선출할 수 있다. 반면 상대적으로 좀 덜 포괄적인 형태는 후보자 선출권이 당원에게 주어지는 경선제에서 찾을 수 있다. 그리고 정당 내부의 여러 기구의 상대적인 규모에 따라 포괄성이 달라지기도 하는데 이는 전당대회가 중앙위원회보다 일반적으로 더 포괄적이라고 볼 수 있다. 배타적인 경우는 소수의 정당지도자나 진성당원들로 구성된 특별 지명위원회가 일괄적으로 승인하는 것이며 가장 배타적인 경우는 이스라엘의 유대교 초정통파 당의 예에서 볼 수 있듯이 단일 지도자에 의해 지명되는 것이다.<sup>22)</sup>

---

20) Ranney(1981), Candidate Selection, David Butler, Howard R. Penniman and Austin Ranney, eds. Democracy at the polls : A Comparative study of competitive National Elections. Washington D. C : American Enterprise Institute

21) Norris(1996), Recruitment, Richards Katz and William Crotty, edited by. Hand Book of Party Politics. C9 : London : SAGE publications. pp.202-208

22) Hazan & Rahat(2006), Candidate Selection : Methods and Consequences, Richards Katz and William Crotty, eds. Hand Book of Party Politics, C10 : London : SAGE publications, pp.110-111

## (2) 정당 민주주의와 당내 경선제도의 관계

Norris(1996)는 당내 후보 공천방식이 당내 민주주의에 어떠한 영향력을 미치는가를 알아보기 위해서 즉 당내 민주주의의 척도를 측정하기 위해 크게 세 가지 기준을 제시하였다.

첫째, 중앙집권화의 정도(degree of centralization) 즉 정당의 공직후보자 결정의 권한이 중앙당 지도부에 의한 결정으로부터 얼마나 분산되어 있으며 또한 어느 정도의 권한이 지역 혹은 지방으로 이전되어 있는가에 관한 것이다. 둘째, 참여의 폭(breath of participation)으로서 얼마나 많은 사람이 후보자 선출 과정에 참여하는지에 관한 것이다. 셋째, 후보자 지명의 범위(scope of decision-making)로서 이는 지명을 위해 경쟁하는 후보자의 수가 단수 혹은 소수, 복수인지와 관련된 것이다. 이와 같은 정당의 공직후보 결정의 구조 혹은 방식은 당내 민주주의의 수준을 결정하는 요인으로 작용한다. 23)

개별 국가의 여러 정당들은 당내 민주주의의 필요성을 견지함에 따라 정당의 공직후보자 결정방식이 변화하게 되었다. 과거 일인 혹은 소수의 정당지도자 혹은 지역 및 계파 보스들에 의해 이루어졌던 폐쇄적이고 중앙집권적인 비민주적 공천과정을 극복하고자 하는 것이 정당 민주화를 위한 개혁의 중요한 내용이었다. 즉 후보 공천 과정에 있어 보다 많은 참여와 분권화를 제도적으로 보장함으로써 일반 당원과 유권자들의 정치참여를 제고하고 이를 통해 정당의 대중성과 민주적 정당성을 강화시키고자 하고 있는 것이다.24)

이와 유사한 취지를 배경으로 미국에서는 예비경선제도(primary election system)를 도입하였다. 18세기 후반 미국에서 처음 정당이 출현

---

23) Norris(1996), 전제서, pp.92

24) 전용주(2005), 후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구 : 제17대 국회의원 선거를 중심으로, 『한국정치학회보』 제39권 제2호, p.221

하였을 때 공직선거후보자는 당내에서 코커스(caucus)나 당대회(convention)를 통하여 선정되었다. 이 과정을 주범으로 규율하는 주도 일부 있었으나 대부분은 당이 자율적으로 결정하였다. 이 당시에는 당의 지도자들이 코커스나 당대회에서 결정적인 영향력을 행사하였으므로 이를 반대하는 개혁 세력은 평당원과 일반 국민들이 참여할 수 있는 개혁을 회구하였다. 그 결과 도입된 것이 예비선거제도였다.

미국 최초의 예비선거는 1842년 펜실베이니아 주 크로포드 카운티의 민주당에 의하여 실시되었고 점차 미국의 대다수의 주들로 확대되었으며 또한 각 주에서는 예비선거제도와 관련된 법률을 제정하였다. 2차 대전 이후에는 미국의 모든 주가 주의 공직선거후보 선정에서 예비 선거를 실시하게 되었으나 1960년 후반까지 당지도자들의 폐쇄적인 대통령후보 선출과정은 지속되었고 예비선거의 결과는 단지 권고적 효력을 가지는 제도였다.<sup>25)</sup>

그러나 1968년 민주당의 대통령선거 패배를 계기로 정당의 진보주의 혁신운동의 일환으로 미국의 예비선거제가 정착되어 오늘에 이르게 되었다. 이는 당시의 소수 엘리트에 의한 정당 지배와 그로 인한 비민주적 의사결정구조를 개선하고 유권자 참여의 폭을 확대하고자 하는 요구가 제도정착의 중요한 원인이 되었다고 할 수 있다.<sup>26)</sup>

한편, 한국의 경우 권위주의 체제의 붕괴와 민주화로의 이행은 전통적으로 1인 지도자를 중심으로 중앙집권적 하향식 공천구조에 서서히 균열을 초래하였다. 민주화 이행기라 불릴 수 있는 1980년대와 1990년대에 한국의 정치체제는 주로 군부통치의 잔재를 청산하는 데에 집중되었다면 1990년대 말에 이르러서는 정당 내부구조의 민주화에 대한 관심이 점차 싹트기 시작하였다.

---

25) 도회근(2002), 국민참여경선제와 미국 예비선거제의 비교, 『국제정치연구』 제5집 1호, pp.97-99

26) 김종갑(2007), 오픈프라이머리 도입 논의와 한국적 수용 가능성, 『사회과학연구』 제5집 2권, p.226

정당내부구조의 민주화에 대한 논의는 당권-대권분리, 자유투표제 도입, 정치자금 투명화 등 포괄적으로 이루어졌지만 주로 공식선거 후보선출의 민주화를 중심으로 이루어졌다. 1998년 6·4 지방선거에서는 수도권 일부 지구당을 중심으로 대의원들에 의한 자치단체장 후보의 경선이 제한적으로나마 시도되었고 2000년 4·13 16대 국회의원 총선을 앞두고 후보자의 공천을 지부의 당원총회에서 투표로 결정한 사례도 생겨났다.

특히 2000년 6월 8일 실시된 지방의회 및 자치단체장 재보궐선거를 앞두고 새천년민주당의 서울 도봉을 지구당은 도봉 4지역 서울시의원 1인을 뽑는 보궐선거에 후보자를 공천하기 위하여 지구당원 전체가 참여하여 후보자를 선출하는 미국식 예비선거제를 채택하고 실시하였는데 이렇게 전지구당원이 참여한 예비선거는 한국의 정당사상 첫 시도였다는 점에서 신선한 반향을 불러일으키기도 하였다.

그러나 이때까지만 해도 공식선거후보의 경선에 의한 선출은 제한적이고 실험적인 방편으로만 진행되었다. 한국에서 공식후보 선출을 민주적으로 개선하려는 노력들이 간헐적으로 꾸준히 전개되었지만 일반적 수준에서의 사회정치적 구조는 여전히 중앙집권적이었으며 공천권은 1인 지도자를 중심으로 한 소수 계파 지도자들의 수중에 장악되어 왔기 때문이다.<sup>27)</sup>

2002년 제16대 대통령선거를 앞두고 당시 새천년민주당에 의해 도입된 국민참여경선제도는 한국 정당의 공식선거 후보선출 과정에서 새로운 흐름을 창출했다. 당시 과거의 전통적인 선출방식인 전당대회 방식에서 벗어나 국민들이 직접 후보선출에 참여할 수 있는 경선방식은 정당의 공식선거 후보자 선출 과정에 대한 국민적인 관심과 참여를 이끌어냈다.

이후 국민참여경선제도는 제17대 국회의원선거와 제4회 전국동시지방선거에서도 일부 시행됨으로써 그동안 당 지도부를 중심으로 후보공천이 이루어졌던 한국의 당내 경선제도에서 민주화 경향을 확산하는 성과를

---

27) 김유상(2003), 경선에 의한 공식선거 후보선출이 선거성패에 미친 영향, 연세대학교 석사학위논문, pp.19-20

거뒀다. 그러나 국민참여경선제에서도 경선에 참여한 선거인단의 상당수가 여전히 당 엘리트의 영향에서 자유롭지 못했다는 점에서 그 의미가 제한적으로 평가되기도 한다.

## 제2절 선행연구 검토

### 1. 정당외부적 요인 연구

당내 경선제도에 영향을 미치는 정당 외부적 요인에 대한 연구를 고찰하였고 그 결과는 다음과 같다.

김용재(2004)의 연구에서는 16대 대선의 사례를 바탕으로 하여 경선제도에 있어서 영향을 미친 정당 외부적 요인으로 ‘지역주의’를 제시하였다. 16대 대선 시 민주당의 경선과정에서 지역주의가 극명하게 드러났기 때문이다.

당시 노무현 후보는 경상도 지역에서 1위를 차지하고 이인제 후보는 충청도 지역에서 1위를 차지하는 결과를 나타냈기 때문이다. 그러나 민주당의 지지세력인 호남지역의 경우 호남 출신의 한화갑 후보가 아닌 노무현 후보가 압도적인 지지를 받았던 것을 볼 때 과거 당내 경선과정에 영향을 미친 대표적 정당 외부적 요인인 지역주의가 과거에 비해 그 영향력이 낮아졌다고 판단하고 있다.

김영동(2003)의 연구에서도 16대 대선을 앞둔 민주당 내 경선과정을 바탕으로 하여 경선제도에 있어 지역주의가 미치는 영향이 매우 막강함을 제시하였다. 그의 주장에 따르면 당시 지역정서가 일부 지역 선거인단의 투표에 영향을 끼침으로서 경선의 의미가 퇴색될 위기에서 광주 경선에서 영남 출신의 노무현 후보가 1위를 차지함으로써 지역주의 투표성향이 무너지는 특징을 나타냈으나 대전 경선을 계기로 되살아났다고 하였다.

특히 대전·충남에서 지역연고를 가진 이인제 후보에 대한 몰표 현상이 나타난데 이어 경상남도 경선에서도 지역연고를 가진 노무현 후보에 대한 표쏠림이 두드러짐에 따라 지역주의 투표는 재연되었다고 볼 수 있다는 것이다.

Mayer(2003)의 연구에서는 예비 선거 및 예비 경선 단계에서는 여론조사(public poll) 결과와 선거자금(money raised) 규모가 큰 영향을 미친다고 하였다. 즉 여론조사의 선두를 달리고 있거나 선거자금 규모가 타후보보다 월등히 클 때 경선에서 선두로 꼽히고 최종 후보로 선출될 가능성이 높다고 하였다.

이명행(2008)의 연구에서도 당내 후보선출과정에서 중요한 영향을 미친 요인으로 여론조사를 제시하고 있다. 2008년 4월 9일 실시한 제18대 총선거 당내 경선은 2007년 12월 19일 실시한 제17대 대통령 선거로 인한 정권교체, 당 체제 정비에 따라 경선준비시간이 촉박한 관계로 경선을 실시하지 않았으며 통합 민주당의 경우 당헌에 원칙적으로 경선을 하도록 되어 있음에도 불구하고 부칙에 별도의 규정을 두는 방법으로 공직선거법 제57조의2 제2항에 의한 50개 선거구에 대해 여론조사 경선을 실시하였으며 한나라당 또한 경선을 통하여 심사하게 되어 있으나 공천심사위원회의 결정에 따라 여론조사 등으로 갈음할 수 있게 되어 있어 두 정당을 포함한 대부분의 정당이 공천심사위원회를 통하여 후보를 선출할 수 있게 하였다고 제시하고 있다.

한편 Bartels(1988)의 연구에서는 경선과정에서 중요한 영향을 미치는 요인으로 언론매체(media)를 제시하였는데 공식 경선이 시작되기 이전부터 미디어에서 해당 후보에 대해서 어떻게 보도하느냐에 따라 후보의 경쟁력이 좌우된다고 주장하였다.

김영동(2003)의 연구에서도 경선과정에서 중요한 영향을 미친 요인으로 언론매체가 제시되었는데 그의 연구에 따르면 16대 대선을 위한 새천년 민주당 내 대통령후보 선출 과정에서 언론의 불공정한 태도로 인해 일부



후보에게 불리한 결과를 나타내게 되었다고 하였다.

지역별 경선 중 인천광역시 경선이 시작되기 직전 발행된 한 일간지에서는 “이인제 후보가 사퇴를 신중히 고려하고 있다”는 기사를 1면에 게재하고 인천 제물포 지국을 통해 경선현장에서 배포하려다가 민주당 선거관리위원회에 신문문치를 압수당하는 등 어떤 후보를 사퇴하도록 중용하거나 포기할 수밖에 없는 궁지로 몰아넣으려는 의심을 받기에 충분했고 국민참여경선 중간에 튀어나온 음모론은 한국정치의 발전을 가로막는 언론의 역기능의 한 단면을 보여주기에 충분했다고 주장하였다.

한편 안순철(1998)은 세계 각국의 후보 선정과정을 비교 연구한 Gallagher는 후보 추천제도에 영향을 미치는 요인으로 법적 규정, 정부조직, 선거체제, 정치문화, 정당의 성격 등을 들고 있다고 제시하고 있다.

Alan Ware(1999)도 역시 선진국 정당의 후보자 추천 제도를 비교 분석하였고 벨지움 정당의 사례를 심층 분석하면서 후보자 추천제도에 영향을 미치는 요인으로 당원의 요구를 충족시키려는 필요성, 사회적 위계질서의 쇠퇴, 대표되지 않은 유권자의 지지를 얻으려는 노력, 정당성을 확보해야 하는 필요성 등을 제시하였다.

김용호(2003)는 우리나라의 대통령 후보자 추천을 위한 경선과정에 영향을 미치는 변수로 정당의 기원과 리더십 구조, 선거제도와 과정, 국가구조, 시민사회의 정치 문화 등을 제시하였다.

박홍엽(2003)의 연구에서는 2002년 대선 시 민주당에서의 대통령 후보 선정을 위한 경선과정에서 영향을 미친 요인에 대해서 조사하였다. 그 결과 연령에 따라 차이가 있는 것으로 나타났는데 50대 이상과 30대 이하의 젊은 층의 지지자에 차이가 있는 것으로 나타났고, 참여 신분 즉 대의원인가 일반 당원인가 일반 국민인가에 따라 지지자에 차이가 있는 것으로 나타났다.

당내 경선제도에 영향을 미치는 정당 외부적 요인에 대한 살펴본 결과 총선이나 대선 등의 각종 선거에서 큰 특징이자 문제점으로 나타나고 있

는 ‘지역주의’가 당내 경선에도 큰 영향을 미치는 것을 알 수 있었고 비교적 그 영향이 완화되었다고 보는 견해도 있음을 알 수 있었다. 또 해당 요인에 대해 다른 국외 문헌자료가 없는 것으로 보아 해당 요인의 경우 국내에만 해당 됨을 알 수 있었다.

그러나 국내외를 막론하고 당내 경선제도에 영향을 미치는 요인으로 나타난 것이 있었는데 그것은 바로 여론조사의 결과나 언론매체의 보도 내용임을 알 수 있었다. 즉 경선이 시작되기 이전 미디어에서 경선후보에 대한 여론조사 결과를 제시하게 되거나 방송이나 신문 등의 언론매체에서 경선후보에 대한 보도를 하게 될 경우 그 내용에 따라 경선후보에 대한 경선의 당락이 좌우될 수 있다는 것이다.

그 외에도 당내 경선제도에 영향을 미치는 정당 외부적 요인은 다양하게 나타나고 있었는데 일부 연구에서는 경선이 이루어지는 국가의 사회적 특징·구조적 특징·선거제도의 특징·문화적 특징과 경선을 실시하는 당이 가진 특징은 물론 경선과정에 참여하는 참여자의 일반적 특징 즉 연령이나 신분 등도 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다.

## 2. 정당내부 유력세력 간의 요인 연구

당내 경선제도에 영향을 미치는 정당 내부적 요인에 대한 연구를 고찰하였고 그 결과는 다음과 같다.

한거희(2007)의 연구에서는 여러 나라 내에서 실시된 경선제도 과정에 영향을 미친 요인을 제시하였고 그 가운데 일본의 2001년 총재 선거 전의 경선과정에서 나타난 당내 파벌 경쟁에 대해서 제시하였다.

당시 총재 예비선거 과정에서 파벌 간 경쟁으로 진행되면서 참신한 이미지와 대중적 인기에도 불구하고 수적 열세로 인해 총재 선거에서 승리할 수 없다고 판단한 고이즈미는 파벌 파괴를 선거 전략으로 내세웠다고 하였다. 고이즈미는 총재 선거 이후에도 모리파로 되돌아가지 않겠다고

선언하면서 당내 개혁 세력과 파벌에 속하지 않은 지방 대표들에게 지지를 호소했고 파벌 해소와 자민당 개혁을 슬로건으로 내세워 자신의 개혁 이미지를 강조함으로써 밀실 야합과 파벌정치에 식상한 당원들의 지지를 유도할 수 있다고 하였다.

김용재(2004)의 연구에서는 정당 외부 요인인 지역주의가 당내 경선에 영향을 미치는 것은 하였으나 그보다 중대한 요인은 유권자들의 개혁과 변화에 대한 요구로 16대 대선시 민주당 경선과정에서 노무현 후보와 한화갑 후보, 이인제 후보 등의 세 유력세력이 있었으나 당시 전국적인 노무현 바람에 의해 젊은 유권자층의 경선과정에서의 참여가 높았고 당내에서의 노무현 후보의 세력이 가장 큰 힘을 형성할 수 있었다고 주장하였다. 박홍엽(2003)의 연구에 따르면 경선이 실질적인 경쟁을 바탕으로 이루어지느냐 여부에 따라 후보 선정에 있어 후보개인요인과 환경 및 제도요인의 역할이 달라지는데 당내 경선 방식은 카리스마를 지닌 지도자의 당 장악력과 통제력이 어느 정도 떨어지고 당내에 유력후보를 비롯한 경쟁 후보들이 난립하는 상황에서 채택된다고 하였다. Steger(2000)는 현재는 당 지도자의 영향력이 낮아지기는 했으나 1960년대 후반 대통령 후보 선출제도의 개혁이 이루어지기 전에는 당 보스(party bosses)들이 후보 선정에서 결정적 역할을 했고 지금도 일정 수준의 영향을 미친다고 강조하였다. Robert(1980)의 연구에서는 20세기 초에 이르러 대통령 후보 지명과정에서 보다 많은 사람이 참가할 수 있어야 한다는 요구에 의해 당내 예비선거가 도입되었다고 주장하며 1831년부터 각 주의 대의원들이 참여하는 전당대회에서 후보를 선출하는 시대가 열렸으나 대의원 선출과정에 당 보스들이 결정적인 영향력을 행사하게 되었고 이에 반대한 개혁운동의 영향으로 20세기 초에 일반 당원과 국민들이 직접 참여할 수 있는 제도가 필요하였다고 제시하고 있어 20세기 전부터 이미 당내 경선에서의 당 보스의 영향력이 막대하였음을 알 수 있다.

Joseph(1940)의 연구에서도 예비선거제도가 처음으로 실시된 미국에서

도 20세기 이전에는 후보를 지명하는 보편적인 방식은 주당 대회제도로 그 당시 당의 지도자들은 코커스나 당대회에서 절대적으로 영향력을 행사하였고 정당에 대한 공권력의 방관은 정당 내부에서 지도자들의 집단적으로 활동하는 것을 가능하게 하였으며 선거과정에서 부패가 만연하였다고 주장하였다. 김영동(2003)의 연구에서는 당내 경선에 영향을 미치는 요인으로 당내 경선문화의 비민주적 요소로 ‘상호비방’과 ‘허위사실의 유포’를 제시하였고 그 사례로 새천년 민주당 제16대 대선후보 선출을 위한 경선과정에서 경선의 선두주자였던 이인제 상임고문에 집중된 정체성 시비를 서술하였다.

당시 후보등록을 앞두고 경선의 선두주자인 이인제 상임고문을 겨냥해 추격자들이 제시한 정체성 시비는 1997년 당시 집권여당인 신한국당의 대통령 후보 경선에서의 불복사실과 1990년 3당(민주정의당, 통일민주당, 신민주공화당)의 합당 때 합류해다는 두 가지로 요약되며 더 나아가 본선 경쟁력의 의문점 등을 거론함에 따라 사안 자체에 대한 논쟁과 비판의 한계를 둘러싼 논란이 뒤얽혀 초반 쟁점을 형성하였고 이를 거론한 노무현 상임고문이 민주당 선거관리위원회로부터 “사실이든 허위이든 공익 목적이 아닌 사적 의도로 명예를 훼손하면 비방이며 당선을 목적으로 명예를 훼손한 것으로 판단해 비방으로 판단한다”며 사전선거운동 기간이고 후보자 신분이 아닌 점이 감안돼 당사자에게 주의 조치를 하는 데서 논란이 촉발되었다고 주장하였다.

류종구(2002)의 연구에서는 당내에서의 세력 연대가 경선과정에서 당락을 좌우하는 요인으로 제시되고 있다. 과거 당내 대통령 후보자 선출을 위한 전당대회에서의 후보 경선에서 1차 투표결과 1등을 차지한 후보가 과반수 득표를 하지 못해 결선 투표 직전 정치적 이해관계를 앞세운 2등 이하 다른 후보자들의 후보연대를 통해 역전을 하는 경우가 있어 왔다고 주장하고 있다. 또 집권여당의 경우 근소한 차이로 2등을 한 후보가 이 방식으로 역전에 성공한 사례가 종종 있었으며, 경선 불복과 경선 무효를

주장하는 폐해가 있어온 것이 사실이라고 제시하고 있다.

당내 경선제도에 영향을 미치는 정당 내부적 요인에 대한 살펴본 결과 당내 파벌 경쟁이 경선에 영향을 미칠 수 있으며 특히 당내 개혁 세력과 보수 세력과의 파벌 경쟁이 주로 발생하고 있음을 알 수 있었다. 또 개혁 세력에 대한 젊은 유권자층의 관심이 집중될 경우 경선 전체의 흐름을 좌우할 수 있음을 확인할 수 있었다.

그리고 당내 지도자의 당 장악력과 통제력에 따라 당내 경선방식 자체를 변화시킬 수 있다는 주장도 제기되었고 더불어 최근 당내 대선 및 총선 후보 선출제도의 개혁이 이루어져 약간 그 영향력이 약해졌다고는 하나 아직까지도 당 보스가 경선 후보를 선정하는 데에 있어 결정적인 역할을 하고 있음을 알 수 있었다. 또 그러한 현상은 한 국가에만 해당되는 것이 아니어서 미국의 경우도 20세기 이전까지 정당 내부에서의 지도자들의 권력이 지나치게 강해 여러 가지 문제점을 발생하여 이를 수정하기 위해 당내 예비선거제도를 도입하게 되었음을 알 수 있었다. 한편 당내에서의 상호비방이나 허위사실의 유포 등의 비민주적 요소도 당내 경선에 영향을 미치는 요인이 됨을 알 수 있었고, 당내에서의 세력 연대 역시 경선과정에서 당락을 좌우하는 중요 요인임을 확인할 수 있었다.

### 제3장 당내 세력경쟁에 초점을 둔 경선방식 선택과정 분석틀

#### 제1절 이론적 분석틀로서의 합리적 선택 제도주의

본 연구에서 주목하고 있는 이론적 모델은 합리적 선택 제도주의이다.

민주정치에서 선거는 행위자들이 내리는 선택의 문제이다. 즉, 선거에 참여하는 피선거권자들과 선거권자들이 가지고 있는 선택지가 보여줄 수 있는 역학의 총합이 선거를 통해 표출된다고 할 수 있다.

과거 구조결정론에 의해서 정당정치를 해석할 때는 정치에 참여하는 정치세력 혹은 정당이 만드는 사회구조에 관심을 가지기 때문에 개인의 행동은 계급위치의 집행에 불과하다고 인식한다.

그러나 현실에서는 행위자는 구조가 미리 결정한 역할을 단순히 집행하는 수동적인 위치에만 머물러 있는 것이 아니다. 경제학 특히 신고전파 경제학의 영향 속에서 형성된 합리적 선택 이론(rational choice theory)은 구조결정론 하에서 구조 속에 매몰된 행위자들을 다시 중심적인 위치로 복귀시킨다. 합리적 선택 이론에 있어 행위자는 물개개인적인 역사의 힘이나 눈에 보이지 않는 구조에 의해 좌우되는 존재가 아니라 스스로 자신의 운명을 개척하고 사회구조까지 바꿀 수 있는 의사결정의 주체이다. 다시 말해 사회구조는 객관적으로 주어진 것이 아닌 행위자에 의해 선택될 수 있는 대상으로 역전이 되는 것이다.<sup>28)</sup>

합리적 선택이론은 크게 세 가지의 특징을 가지고 있다. 먼저 합리적 선택이론은 방법론적 개인주의를 그 특징으로 하고 있다. 방법론적 개인주의는 사회현상에 관한 한 개인만이 궁극적인 원인력을 가진다고 보아 개인들의 행위속성이나 관계를 뛰어넘는 집단적 개념은 무의미한 것이며

---

28) 이명석(1999) 합리적 선택론의 신제도주의, 합리적 선택과 신제도주의, 대영문화사

따라서 이러한 무의미한 개념을 포함하는 법칙이나 설명은 거부한다.

이처럼 합리적 선택이론이 방법론적 개인주의의 입장을 취한다고 했을 때 설명이 종국점이 되는 개인을 어떻게 볼 것인가 하는 문제가 남게 되며 이와 관련하여 합리적 선택이론에서 가정하는 개인은 도구적 합리성에 입각하여 행동하는 개인이 된다. 즉 합리적 선택이론의 두 번째 특징은 도구적 합리성에 입각한다는 것이다.

그리고 합리적 선택이론이 방법론적 개인주의에 입각해 있고 도구적 합리성에 따라 행동하는 개인을 가정한 다음에도 한 가지의 문제가 남는데 합리적 선택모형은 욕망과 그것을 실현하는 수단 그리고 결과 간의 형식적 요건을 이야기하는 것에 불과하기 때문에 경험적 세계에서 의미 있는 명제를 도출하기 위해서는 분석 맥락에 맞추어서 인간행위에 대한 보다 구체적인 가정을 필요로 하는 것이다.

따라서 합리적 선택 모형이 이론으로 정립되기 위해서는 개개의 특수한 상황에 따라 달라지는 개개의 동기나 가치가 아니라 보다 일반화된 인간 행위에 대한 가정을 필요로 하게 되며 이와 관련하여 가장 보편적으로 사용되는 인간 행위에 대한 가정이 이기성의 가정이므로 합리적 선택 모형에서는 이기적인 개인을 가정하게 된다는 것이다.<sup>29)</sup>

합리적 선택이론에서는 합리적 행위자(rational agents)들이 목적 지향적(goal directed), 계획적(calculation)임을 강조한다. 그리고 사회 현상을 설명하는 데 있어서는 개인적 행위가 이루어지는 상황이 어떻게 일정한 행동의 유형을 자극함으로써 어떤 관찰될 수 있는 사회현상을 만들어 내는가 하는 것을 밝혀내는 것을 주된 주제로 삼는다.

합리적 선택이론의 기본가정에 대해서는 여러 가지 이론(異論)의 여지가 있다. 특히 사회적 실체와는 괴리가 있는 기본가정이나 문화적 영향과 같은 거시수준의 흐름을 경시한다는 비판이 제기될 수 있다. 최근 합리적 선택 이론은 이러한 비판을 극복하면서 여러 가지 변화를 시도하고 있다.

---

29) 한윤기(2006), 합리적 선택이론의 결정 상황에 대한 연구 : 사회규범을 중심으로, 서울대학교 대학원 석사학위논문, pp.5-8

그 중 하나는 제도에 관심을 가지는 합리적 선택 제도주의(rational choice institutionalism)이다.

합리적 선택 제도주의는 행위자와 제도 모두를 변수로 상정하고, 이 변수 모두를 포괄하는 이론적 틀을 정립함으로써 합리적 선택이론의 약점을 보완할 수 있다.(Giddens 1984; 김용학 1992) 이런 관점은 경선제도 선택의 변인으로서 정당이라는 제도적 맥락 속에서 일어나는 후보자의 행위 패턴을 분석하려는 본 연구의 연구목적에 특히 유용하다.

합리적 선택 제도주의자들은 제도의 기원을 그 존재에 수반하는 결과로 이해하는 기능주의적 관점을 견지하고 있다. 즉 제도란 “안정을 유도하고, 기회를 제한하며, 교환을 통해 이득을 현실화하기 위해 사용하는 문제해결 기제”이며 공동선에 부합하는 최적 선택을 하도록 행위자들을 제약함으로써 궁극적으로는 파레토 우위적 결과를 가져오는 핵심적인 인과요인인 것이다. 이를 쉽게 이해하면 개인의 합리적 선택이 사회전체적인 합리적 선택을 가져오지 못하는 일종의 “예기치 못한 결과” 혹은 “사회적 딜레마”를 해결하기 위해 특정한 제도가 만들어진다고 볼 수 있다.<sup>30)</sup>

본 연구에서 합리적 선택 이론 특히 제도주의적 모형을 통해 국민경선 제도를 살펴보는 것은 이러한 사회적 딜레마 상황 속에서 국민경선제도가 가지는 역할과 의미를 파악하기 위해서이다. 즉, 당내 대표 경선이나 후보자 국민경선은 정당 내부의 합리적 행위자로서의 개인 혹은 계파가 각자의 이익과 전망에 맞는 합리적 선택을 하는 과정에서 1) 당내 안정을 유도하고 2) 기회를 제한하며, 3) 상호 교환 과정을 통해 이득을 현실화하는 형태로 나타나게 된다. 즉, 국민경선은 합리적 개인 혹은 계파의 세력 갈등 속에서 나타난 하나의 제도로 이해할 수 있다.

---

30) 하연섭(2002). 신제도주의의 최근경향: 이론적 자기혁신의 수렴, 한국행정학보, 36(4); 김성재(2005), 정책혁신과 정책네트워크: 신제도론적 관점, 한국학술정보



1) 안정 유도	→	당내 안정성 확립
2) 기회 제한	→	개인, 계파 간 세력 재편 여부
3) 상호 교환	→	개인, 계파 간 이익 공유와 교환

Rahat & Hazan은 선거후보자 선출방식에 대한 개선 방식을 정치체제 차원(Political system level), 정당체제 차원(Party system level) 그리고 정당내부 계파 차원(Intra-party level), 이렇게 세 가지로 나누어 제시한 바 있다.<sup>31)</sup>

따라서 본 연구에서는 일반적인 사회, 문화, 정치적 환경을 다루는 정치체제 차원과 정치적 견해를 달리하는 정당 간 상호작용을 다루는 정당체제 차원보다는 정당내부에서 존재하는 유력 선거후보자 간, 그리고 이들을 중심으로 이루어지는 계파 간의 상호 작용을 다루는 정당 내부 차원에 분석의 초점을 모을 예정이다. 이 분석 과정을 통해 특정 정당 내부의 선거참여 행위자들의 합리적 선택이 후보자 선출 과정에 어떤 영향을 미치는지에 대한 가설 설립이 가능해질 것이라고 판단한다.

이러한 가설을 입증하기 위해서 합리적 선택 제도주의에서 이해하는 제도의 특성과 2007년 한나라당 대통령 후보 경선과정에서 나타난 특성을 교차하여 검토하는 것을 통해 검증을 하고자 한다.

또한 전대윤(1998)은 합리적 선택이론을 선거에 적용할 때 몇 가지 주의할 점을 제시한 바 있다. 첫째는 엘리트적 오류로 엘리트적 합리성의 기준과 판단에 의해 선거민의 선택을 보아서는 안 된다는 것이다. 둘째는 생태적 오류로 이를테면 동 · 서 현상 등의 전체적 결과를 개인의 성향

31) Gideon Rahat & Reuven Hazan(2001), p. 378.

과 단순히 일치시키는 오류를 지양해야 한다는 것이다. 셋째는 연구자의 서술적 합리주의 이론의 오류가 있는데, 이는 어떤 사람의 관찰된 선택이 하나의 이론적 유형을 가질 수 있다고 일방적으로 결론 내려지는 것을 의미하는 것으로써, 일종의 결과론적 혹은 인과적 판단 형식으로 볼 수 있다.<sup>32)</sup> 따라서 본 연구에서는 위에 제시한 오류를 범하지 않도록 노력하고자 한다.

## 제2절 합리적 선택 제도주의에 근거한 분석 변인 설정

가설의 도출과 입증을 위해 먼저 각 요인별 변수를 설정한 다음 그 후에 연구 분석 모형을 수립하고자 한다. 본 연구 분석 모형에는 독립변수와 종속변수를 설정하는 것이 최우선 과제가 될 것이다.

현대 정당 내부에는 지도자 혹은 엘리트가 존재하며, 그들은 때때로 같은 정당 안에서 공유할 수 없는 목표를 경쟁적으로 추구한다. 특히 환경의 변화에 처해있을 때 엘리트 간의 갈등은 더 격화되고 통제가 어려워진다. 이런 의미에서 계파 갈등(factional conflict)은 정당의 위기를 보여주는 지표라고 할 수 있다(Herrnson 1994).

이런 점에서 정당 엘리트의 행위는 정당변화의 주요한 요인이 되나, 리더십 문제는 단순히 높은 지위에 있는 지도자들만 고립적으로 연구하는 것이 아니라 정치공동체 내에서 문제해결과 공동목표를 중심으로 형성되는 다이나믹하고 다양한 관계들을 연구대상으로 한다(박찬욱 외 1997:40~41).

이에 관한 다양한 관점 중 합리적 선택 제도주의는 행위자의 효용극대화라는 합리적 선택이론의 기본 가정에서 출발하지만, 행위자들이 서로의

---

32) 전대윤(1998), 합리적 선택이론에 의거한 한국선거의 미시적 분석과 합리성 추정, 연세대학교 대학원 석사학위논문, p.13

편익을 증진시킬 수 있는 방향으로 교환과 협력을 하도록 하는 강제장치라는 의미를 지닌 제도라는 요인을 개인과 함께 독립적 설명변수로 주목한다는 점에 특징이 있다(Weingast 2002). 즉, 원자화된 혹은 고립된 개인이 아니라 제도라는 맥락 속에서 이뤄지는 개인의 행위에 초점을 맞춘다. 여기서 의미하는 제도는 공식적 규칙뿐 아니라 관행, 일상적 절차, 문화, 가치관 등까지 포함하며, 행위자들 사이의 상호작용 순서와 행위자들이 선택할 수 있는 대안은 이러한 제도 속에서 이뤄지며 제약을 받는다.

합리적 선택 제도주의는 제도와 관련해 공동체 구성원이 스스로 규칙을 만든다는 ‘제도의 의식적 설계(conscious design of institutions)’를 강조한다(강성훈 2008). 행위자들이 제도를 설계하고 동시에 설계된 제도의 제약을 받는다는 점에서 제도와 개인의 상호작용(interaction)이 이뤄진다. 이렇게 볼 때 제도는 독립변수인 동시에 종속변수로서의 의미를 지닌다.

또 합리적 선택 제도주의는 행위자가 제도를 변화시킴으로써 얻게 되는 편익이 제도 변화에 수반되는 비용보다 크다고 판단될 경우 제도를 변화시킨다는 관점을 가지며, 이런 관점은 본 연구에서도 그대로 적용된다. 즉, 2007년 한나라당 대통령후보 경선에서 국민참여경선제 관련 규칙에 영향을 미치기 위한 유력 후보자들의 행위 역시 제도적 변인의 제약을 받으며 이뤄졌고, 비용과 편익에 대한 판단 속에서 경선규칙을 결정하려 했다는 것이 본 연구의 기본 전제가 된다.

2007년 한나라당 대통령후보 국민참여경선의 경우 정당의 일체성 유지, 국민경선제의 도입, 계파 간 권력분점, 하향식 조직문화 등 다양한 변인이 제도적 맥락 속에서 후보자들의 선택 범위 및 방식을 제약했으며, 동시에 후보자들은 세력 경쟁을 통해 이러한 제도의 형성과 변화에 영향을 미치기 위해 노력했다.

본 연구에서는 후보자의 결정과정에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인을 앞 절에서 밝힌 제도에 대한 정의에 따라 (1) 정당안정유도 요인 (2) 기회제한 요인 (3) 상호이익교환 요인 등 세 가지 주요 독립변수로 범주

화했으며, 이 같은 변수들이 후보 결정에 미치는 영향의 정도를 분석하기 위해 ‘대통령 경선제도 도입 및 관련 규정 마련’을 종속변수로 설정하였다.

변인에 대한 더 자세한 설명은 다음과 같다.

## 1. 정당안정유도 요인

정당지도자는 조직에 대한 자신의 지속적인 통제를 유지하는 것 외에도 조직의 유지와 발전을 추구하고, 특히 조직의 안정성을 유도하는 것을 목적으로 삼는다(Panebianco 1988:243). 정당은 광범위한 조직적 역량과 자원들에 의존하며, 정당지도자 역시 정당 조직을 바탕으로 할 때 선거 경쟁에서 유의미한 성과를 거둘 수 있다<sup>33)</sup>.

정당지도자들이 이처럼 정당 조직을 중요하게 여길 수밖에 없다는 것은 계파 간 세력경쟁이 일어나는 상황에서 그들의 선택 행위를 정당의 결속과 안정을 과도하게 침해하지 않는 범위 안으로 제약하는 요인으로 작용한다. 이런 제약요인은 결과적으로 정당의 안정성을 유도하는 변인으로 규정될 수 있는데, 이 요인은 구체적으로 당내 안정 확립을 목표로 하면서 계파 간 투쟁 완화와 후보자 간 상호견제라는 효과를 낳는다. 이 변인이 계파의 세력경쟁 활동에 미치는 방식은 다음 장에서 상세히 설명되겠지만, 개념 이해를 위해 일부 그 예를 들면 다음과 같다.

2007년 한나라당 경선의 경우 다른 경선과는 달리 첨예한 세력 갈등이 당내에 존재했으며 이러한 갈등이 경선 과정을 통해서 매우 격화되는 측면이 존재하였다. 한나라당은 이런 부분들이 국민들에게 부정적인 측면으로 비추어질 가능성을 고려하면서, 동시에 자신들을 비판적으로 지지하는

---

33) 정당지도자들이 정당조직을 중요하게 여길 수밖에 없는 이유는 세 가지로 정리할 수 있다(Strøm 1994:109). 첫째, 유권자와 그들의 선호에 관한 정보의 필요성. 둘째, 지지자들의 선거운동에의 동원. 셋째, 유권자들에게 접근하고 그들의 지지를 확보하기 위한 정책 개발의 필요성.

시민단체들의 줄기찬 요구에 의해 경선과정에 공직선거법을 도입하게 된다. 경선 과정의 관리를 중앙선거관리위원회에 수탁함으로써 경선 과정의 투명성을 확보하고, 이후 발생할 수 있는 당내 불안을 미연에 방지하고자 하였다.

경선 직전에 조사된 각종 여론조사에서 한나라당 지지율은 열린우리당, 민주당 그리고 민주노동당의 지지율 전체를 합친 것보다 높았다.<sup>34)</sup> 현실적으로 일반 국민을 상대로 한 여론조사에서 한 번도 이명박 후보에 앞서지 못했던 박근혜 후보 측이 결국은 8월 경선안을 받아들일 수밖에 없었던 가장 중요한 요인이 정당의 안정성을 고려했기 때문이라고 볼 수 있다. 자칫 당 기구가 제안한 중재안을 계속 거부할 경우, 집권할 가능성이 높은 정당의 안정을 해친다는 이미지를 고착시킬 수 있었고 이는 차기 대권 도전에도 부정적인 영향을 미칠 수 있었기 때문이다.

## 2. 기회제한 요인

곽진영(2009)은 정당의 내부 조직의 측면에서 당내 계파의 존재는 정당 변화를 촉발시키는 중요한 요건 중 하나라고 보면서, 정당 내 계파 간의 권력분배와 수직적 통합의 정도가 정당의 변화에 영향을 준다고 지적했다. 박경미(2005)는 강한 수직적 조직화와 중앙권력의 제도화가 정당조직 내 갈등과 분열에 대한 통제력을 높이며, 특히 수직적 조직화가 중요한 조직강화전략이 된다고 주장한다.

이런 관점을 경선규칙을 둘러싼 당내의 세력경쟁 과정에 적용하면, 후보자의 선택행위를 제한하는 변인으로 정당 내부의 수직적 조직화 양상이 도출된다. 특히 2007년 당시 한나라당의 독특한 수직적 조직화의 양상

---

34) 동아일보 인터넷판, “본보 대선 11차 여론조사”, 기사입력 2007년 8월 14일 03:00. 경선 직전인 8월 14일에 발표된 여론조사에 의하면 한나라당 지지율은 50.1%, 열린우리당 11.3%, 민주노동당 8.8%, 민주당 6.0%, 8월 5일 창당된 대통합민주신당은 5.3%였다.

은 이명박 후보 세력과 박근혜 후보 세력의 권력분점 상황에서 유력 대선후보자의 기회를 제한하는 주요 요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

한국 정당의 특징인 대선후보자 개인에게 권력이 집중되는 편향성은 2007년 한나라당 경선 과정에서는 비교적 두드러지지 않았다. 이것은 워낙 치열한 접전 양상을 보였던 박근혜 후보와 이명박 후보 사이의 당원 지지율이 주된 원인이었고, 이에 따라 경선을 준비하는 과정부터 한 사람이 독점할 수 있는 기득권이 보장되지 않았으며, 한나라당은 일원적인 수직적 조직화가 일어날 수 없었고 두 개의 중심을 갖는 이원적인 조직화의 특성을 갖게 됐다.

이와 같이 2007년 두 계파가 당의 권력을 분점하고 있었던 상황은 두 후보자의 기회범위를 원천적으로 제약했으며, 이는 2007년 2월 1일 구성된 경선 준비기구였던 ‘2007 국민승리위원회’라는 제도적 장치와 이 위원회의 인적 구성이 특정 후보자 개인 및 그를 둘러싼 기회를 제한했던 것에서 분명히 드러난다.<sup>35)</sup>

이는 경선 이후에도 당내 권력을 어떻게 제한적으로 운영할 것을 반영한 것이며, 나아가 각 계파 간에 권력을 대등적으로 나누는 것이 아니라 불평부당하게 나누는 것이 의도적으로 설계되어 있었다고 볼 수 있다. 물론 이런 의도는 후에 한나라당을 탈당하여 범여권으로 옮기는 손학규와 그를 지지하는 원희룡 같은 젊은 경선 후보자들에게 비판을 받는다. 이런 분위기 가운데 각 후보가 선택할 수 있는 기회는 당내외의 정치적 상황, 특히 후보자 개인의 정치적 입지와 당내 세력재편의 구체적 정세에 따른 기회제한 요인에 의해 상당한 영향을 받을 수밖에 없었다.

### 3. 상호이익교환 요인

정당 내 계파는 특정한 리더를 중심으로 당내의 헤게모니를 장악하여

---

35) 데일리안, “한 경선준비위, 사실상 ‘박근혜-이명박’ 양분”, 기사입력 2007년 2월 1일 16:21

정치적 입지를 강화하는 것과 물질적 이익을 추구하는 것을 목적으로 한다(Zariski 1978). 바이메(Klaus von Beyme 1985)는 진보정당의 파벌 구성에 가장 큰 영향력을 행사하는 것은 이념인 반면, 보수정당은 이념적 갈등보다는 이익을 둘러싸고 계파가 형성된다고 주장했다. 이에 따르면 보수정당은 주로 권력배분의 문제, 즉 권력을 보유하는 리더십과 그에 따른 보상을 두고 계파가 형성되고 운영된다.

계파와 보상이익 간의 상관성에 대한 문제는 Panebianco(1988)의 ‘인센티브(incentive)’에 관한 분석에서 보다 자세히 알 수 있다. Panebianco는 인센티브 제공이라는 문제를 통해 정당조직의 내부적 관계와 의사결정 구조를 분석했는데, 그는 노선, 가치, 이념 등 집합적 인센티브와 공천권, 지위, 물질 보상 등 선별적 인센티브에 대한 추구로부터 조직의 결집도가 좌우된다고 설명한다.

이런 측면에서 계파들이 각자의 이익을 극대화하기 위해 노력하는데, 전략적 고려와 보상에 대한 평가 따라 경쟁하는 세력 간에 이익을 공유하고 교환하려는 시도가 발견되기도 한다. 2007년 경선규칙 도입 문제는 당내 갈등을 첨예하게 만드는 역할을 하기도 하였지만, 그 이면에서 각 계파 간의 이해관계가 상호 조정되었고 그 과정에서 경선규칙이나 향후 당내 권력관계를 예고하는 시도가 존재하였다.

실제로 대선 레이스에서 상대후보의 역할론이나 향후 총선 공천권에 대한 합의 역시 실제 이루어진 결과와 상관없이 이 시기 경선과 연계되어 조정이 이루어졌다. 당시 한 언론에 의해 제기된 이명박 후보와 박근혜 후보 사이의 ‘공동정권’ 보도가 이런 관점이 반영된 분명한 사례라고 할 수 있다.<sup>36)</sup> 이 공동정권은 두 후보 가운데 승자는 대선 후보가 되고 패자는 국무총리를 맡기로 사전에 약속할 필요가 있다는 것으로 요약된다. 이는 대통령 한 사람에게 힘이 쏠리는 제왕적 대통령제의 단점을 보완함과 동시에 패자 계파의 이익을 담보하기 위한 관점으로 보인다.

---

36) 데일리안, “박근혜, 이명박 공동정권 구상해야”, 기사입력 2006년 9월 4일 18:48

이러한 상호이익교환은 단순한 관점으로만 존재한 것이 아니라 경선규칙 도입을 둘러싼 타협 과정에서 분명히 드러난다. 후에 보다 자세히 살펴볼겠지만, 경선준비기구인 국민승리위원회의 인적구성과 이 기구가 내놓은 중재안은 그 어느 쪽의 계파 이익을 일방적으로 고려할 수 없었고, 이명박 후보와 박근혜 후보가 각기 전략적으로 선택한 목표를 절충시킬 수밖에 없었는데, 양 후보 측이 그 결과를 받아들이는 과정은 상호이익교환 요인으로 설명될 수 있다.

Reuven Hazan & Paul Pennings(2001)는 이런 당내 계파 간의 역학구조가 자칫 카르텔 정당(cartel party)화를 촉진하는 것으로 이해하고, 이것이 더욱 진화하게 되면 정당의 엘리트 구조를 고착화할 수 있다고 비판한다. 이런 이유로 해서 특정 정당의 선거후보자 선출과정에 전혀 예상치 못한 일들이 발생할 수 있는데, 이른바 정치전문가 그룹이나 카르텔화된 폐쇄적 사당 조직이 후보자 선출과정에 깊숙이 개입하여 그 결과를 좌우함으로써 당내 민주화를 방해할 수 있다고 보았다.<sup>37)</sup>

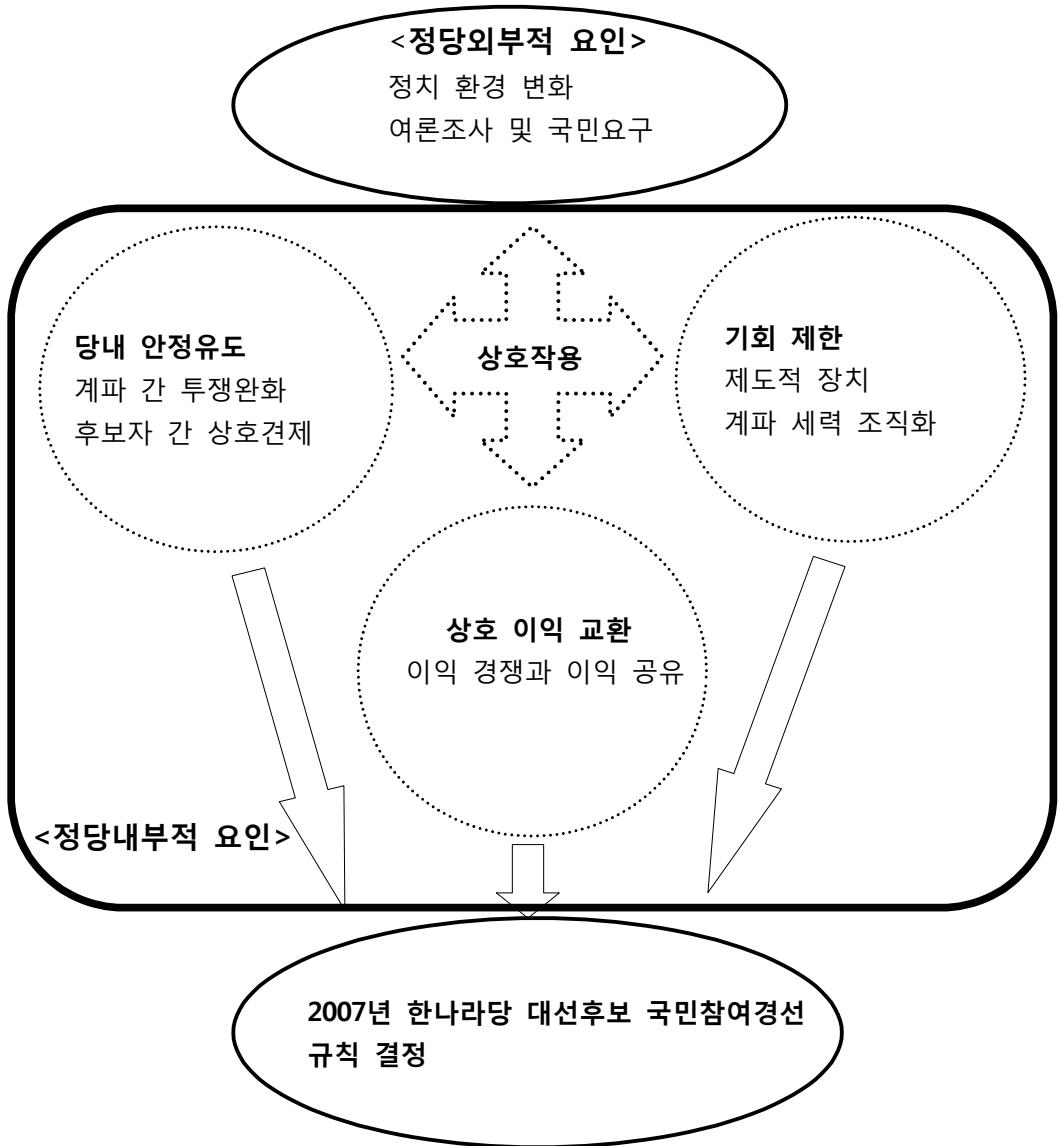
#### 4. 분석 모형

이상에서 논의한 내용을 토대로 독립변수와 종속변수의 명확성을 위해 작성한 분석 모형은 다음과 같다.

---

37) Reuven Hazan & Paul Pennings(2001), *Democratizing candidate selection*, Party Politics, Vol. 7 No. 3, pp. 270~271.





## 제4장 한나라당의 2007년 대선후보선출 경선방식 선택과정 분석

### 제1절 2007년 대선후보경선을 위한 한나라당의 제도 정비<sup>38)</sup>

#### 1. 2007년 한나라당의 경선 조직

한나라당의 2007년 대선후보 경선규칙을 둘러싼 세력경쟁 과정을 구체적으로 살피기에 앞서, 당내 세력경쟁이 일어났던 제도적 배경이 되었고 또 당의 공식기구로서 후보자들의 경쟁을 중재하고 조정했던 한나라당의 경선조직을 살펴보는 것이 순서일 것이다.

##### (1) 국민승리위원회의 구성

한나라당의 2007년 대통령후보 경선지원을 위한 기구는 크게 경선관리 위원회와 국민검증위원회로 구성되었다. 이 두 기구는 경선의 큰 틀을 확정하기 위한 기구였던 국민승리위원회와 아울러 한나라당의 대통령후보자 선출을 위한 실질적인 집행기관이었다.

먼저 국민승리위원회의 조직 인선 과정은 당시 한나라당 경선후보자 간의 상호이익 확보라는 차원에서 구성 전부터 참여한 갈등구조를 드러냈다. 따라서 위원장은 비교적 중립적 성향을 보였던 김수환 상임고문을 위촉하였고, 부위원장과 실질적인 총괄업무부서인 간사위원 및 위원들은 당내 계파별로 안배가 이루어졌다.<sup>39)</sup> 특히, 이른바 친이계와 친박계 사이

38) 한나라당(2008), 제17대 대통령후보경선 백서

39) 부위원장에 정책위의장을 지낸 3선의 맹형규 의원이 결정됐고, 간사위원에는 김성조 전략기획본부장이, 공보위원에 이사철 법률지원단장이 정해졌다. 이외 외부인사로 정옥

의 인적 구성 문제로 인해 위원회 구성 초기부터 잡음이 적지 않았다.

국민승리위원회의 위원들의 당시 현직 상황을 검토해보면, 15명의 구성원 가운데 외부인사는 단 2명으로 변호사와 교수가 각각 1명씩이었다. 이런 인적 구성은 경선의 틀을 만들어내는 것이 가장 큰 목적이었던 위원회의 기능적 한계를 그대로 드러낸 것이다.

대통령후보자 선거관리위원회와는 달리 국민승리위원회의 성격이 한나라당의 대통령후보자 경선 방식을 집행하고 관리하는 성격을 가진다는 점에서 위원회 인적 구성에 대한 각 계파 간 알력이 첨예하였다. 결국 이 위원회는 각 캠프의 대리인을 제외하고 이병박 후보 세력과 박근혜 세력이 균등하게 인정 구성을 나눠가졌다는 평가를 받았는데<sup>40)</sup>, 이는 이원적으로 통합된 한나라당의 권력구조가 양 측의 기회를 제한해 어느 한 쪽이 일방적으로 이 위원회의 인적 구성을 결정할 수 없었기 때문으로 평가되며, 또한 양 측이 이와 같은 균등한 인적 구성을 통해 상호이익을 교환할 수 있다고 판단했기 때문으로 해석된다.

국민승리위원회의 개요는 다음과 같다.

---

임 신문대 국제정치학과 교수와 당료 출신의 손교명 변호사가, 최고위원 추천 몫으로는 정병국, 정중복, 김학송 의원과 안재홍 광주시당위원장, 심규철 충북보은·옥천·영동당협위원장이 결정됐다.

40) 데일리안, “한 경선준비위, 사실상 '박근혜-이명박' 양분”, 기사입력 2007년 2월 1일 16:21

“정병국, 정중복 의원과 김성조, 김학송 의원 등은 각각 ‘친이’와 ‘친박’ 성향으로 꼽히며, 당 정책위의장 등을 지낸 3선의 맹형규 의원도 대표적인 친박계 인사 중 한 명이다. 또 원외의 안재홍 이사철 전 의원은 각각 이 전 시장, 심규철 전 의원은 박 전 대표 측에 가까운 것으로 알려지고 있다. 일각에서는 맹 의원을 최근 이 전 시장과 가까워졌으며 ‘친이’에 포함시키고, 당초 ‘친 이명박-이재오’ 라인으로 알려진 바 있는 이사철 전 의원을 ‘친박’으로 보고 있기도 하다.”

<표> 국민승리위원회 개요

구성목적	공정한 경선들의 구성
구성인원	위원장 1인, 부위원장1인, 위원 13인
주요활동의제	경선시기, 경선방법, 후보검증방법 확정
활동기간	2007년 2월 5일부터 3월 10일까지
주요의제 표결결과	2007년 3월 9일 14차 회의 표결 결과 ●1명 : 6월 경선, 4만 선거인단 ●5명 : 7월 경선, 20만 선거인단 ●5명 : 9월초, 유권자 수의 0.5%(약 18만 8천) 여론조사 포함 시, 약 23만 5천)

위의 도표에서 드러난 결과는 각 계파 간의 계산된 이익을 그대로 대변해 주고 있다. 특히 경선 시기와 관련하여 7월에 치루자는 입장과 9월에 치루자는 입장이 대립하였고, 결국 절충안이 마련되게 된다.

(2) 경선관리위원회의 구성

2007년 당시 한나라당의 대선후보결정을 위한 경선지원기구의 핵심은 한시적으로 운영되었던 국민승리위원회와 이 경선관리위원회가 주축을 이루었다. 경선 투표 및 개표과정까지 책임을 졌다는 의미에서는 실질적인 핵심기구인 경선관리위원회였고, 산하에 사무부총장 및 경선기획단과 경선관리단이 운용되었다.

경선관리위원회의 직속으로 네거티브 감시위원회를 두어 공정한 경선 과정을 확보하려고 시도한 것은 기존 정치에 염증을 느껴가는 국민들의

시선을 의식한 결과로 보인다. 아울러 당시 한나라당의 계파 간 첨예했던 당시 상황과 아울러 무리한 경선후보자 간의 경쟁으로 인하여, 당내 이미지 추락을 미연에 방지하고자 하는 전략으로 보인다.

경선관리위원회는 사무부총장 산하에 경선기획단과 경선관리단이 있었고, 각각 당무조정국장과 조직국장이 단장을 맡았다. 경선기획단 밑에 경선기획팀과 공정경선팀이 존재하였다. 경선기획팀은 경선관련 기본계획을 추진하였고, 공정경선팀은 네거티브위원회를 측면에서 지원하였고, 윤리위원회 업무에 협조하였다. 경선관리단 산하에는 경선관리팀이 직속으로 있었는데, 선거인단 구성 업무 및 합동토론회, 전당대회 당일의 현장지원을 담당하였다.

### (3) 국민검증위원회의 구성

한나라당은 국민승리위원회 및 경선관리위원회와는 별도로 국민검증위원회를 구성하여 경선후보자 간의 자질을 다양한 형태로 검증을 시도하였다. 이는 대통령후보자를 선출한 이후, 본격적인 대선 행보에 돌입했을 경우, 상대당 후보로부터의 예상치 못한 자질 시비를 미연에 방지하기 위한 전략적 대비책으로 보인다.

2007년 당시 구성된 국민검증위원회의 인적 구성을 살펴보면, 위원장 1인, 간사 1인, 위원 7인으로 편성되었다. 위원들의 당시 현직을 검토해보면, 전직 검사, 대학교수 및 종교인 그리고 전문직에 종사하는 사람들로써 당 외부에서 한나라당을 비판적으로 지지하는 사람들이 주류를 이루었다. 검증위원회 산하에는 외부전문가그룹으로 구성된 실무위원 8명이 선임되었다. 경선후보자들의 검증이 주로 법률과 재산형성과정에서 불거진다는 점을 감안하여 법무법인 대표와 공인회계사, 전직 검사들이 주류를 이루었다.

## 2. 당내 경선의 제도적 절차

한나라당은 제17대 대통령선거 후보자선출을 위해 박관용 전 국회의장을 위원장으로 하는 대통령후보자 선거관리위원회를 구성하였다. 이 선거관리위원회는 부위원장 1인, 간사 1인, 10명의 위원으로 구성되었다. 이 가운데 위원들은 전직 중앙선거관리위원회 및 감사원 고위관리들이 포함되었으며, 정치학과 관련 있는 대학교수가 다수 포함되었다.

한나라당 대통령후보선출규정 제9조에 의해서 만들어진 이 선거관리위원회의 기능은 크게 여섯 가지로 구분된다. 첫째, 선거관리규칙 및 여론조사시행규칙의 제정, 둘째, (예비)후보자 등록 공고 및 신청 관련 사무처리, 셋째, 선거운동 및 투·개표 관리 업무 전반 관리, 넷째, 당선인 결정 공고 및 통지, 다섯째, 불법·부정선거의 단속, 시정조치 및 제재 여섯째, 선거관련 사항의 관한 전반적인 유권해석이 그것이다.

한나라당의 당내경선과정은 이런 당내 자체의 규정과 아울러 공직선거법 제57조의 2(당내경선)의 규정에 의해 치러졌다. 이 절차적 규정에 의해, 한나라당은 중앙선거관리위원회로부터 정치자금법 제27조 규정에 근거하여 국고보조금을 지원받아 본격적인 경선준비에 돌입하게 된다.

한나라당은 당내 경선과정을 중앙선거관리위원회에 수탁 신청하였고, 선관위는 이와 관련한 법규 및 한나라당의 신청내용을 검토한 후, 한나라당 당내 경선위탁관리 협의안을 마련하여, 실질적인 협의과정을 거쳐 최종적으로 수탁관리를 결정하였다.<sup>41)</sup>

한나라당은 중앙선거관리위원회로부터 수탁 승인을 받은 직후부터 제17대 대통령선거 후보자 선출을 위한 당내 경선 절차를 밟기 시작하였다. 당시 위탁관리사무 진행과정은 다음과 같다.<sup>42)</sup>

---

41) 중앙선거관리위원회는 2007년 6월 26일 최종적으로 한나라당에게 한나라당 제17대 대선후보자경선 위탁관리 신청에 대한 결과를 통보한 바 있다.

42) 한나라당(2007), 경선위탁신청, pp. 2~3의 일부 내용을 참조하여 재구성한 것이다.

<표> 한나라당에 대한 선관위 위탁관리 진행 상황

위탁신청	수탁결정통보	후보자 등록	공식경선기간 개시일	선거인명부 제출
07.6.19	6.26	7.19~20	7.21	7.21
투표용지인쇄	안내문 발송	선거인명부 확정	투표	당선자 발표
8.8	8.10	8.13	8.19	8.20

2007년 7월 21에 제출된 선거인명부 숫자는 총 185,184명이었으며, 8월 13일 최종 확정된 선거인은 총 185,080명이었다. 이 선거인 명부 확정 은 중앙선거관리위원회가 한나라당에 발송한 안내 절차에 의해 수행되었다. 즉, 선관위가 발송한 안내문에 의하면 당내 후보자들은 자신이 추천하는 일반인들을 당내 경선 선거인으로 모집할 수 있었다. 그러나 당원 자격이 되지 않는 사람은 공직 선거의 당내경선의 선거인이 될 수 없다는 규정이 다소 애매하다는 논란이 있었던 것도 사실이다.<sup>43)</sup>

한나라당 대통령후보자 선거관리위원회에 경선 일정 위탁을 받은 당 경선관리위원회의 경선관리계획의 주요 내용은 아래의 도표와 같다.

43) 이 규정의 구체적인 내용은 “당원이 될 수 없는 자는 공직선거의 당내 경선 선거인이 될 수 없음(정당법 제22조, 공직선거법 제57조의 2③)”이라고 적시되어 있다.

<표> 경선관리위원회의 경선관리계획

공식 경선 기간	2007. 7.21(토)-8.19(일)	
후보자 선출 투표	8.19(일) 06.00-20:00(단, 울릉군 15:00 까지) 전국 248개소	
개표	전국 집중개표(서울 송파구 체조경기장)	
경선 후보자 등록기간	1차	2007.6.11.-6.13
	2차	2007.7.19.-7.20
여론조사 반영	6,000명을 대상으로 20%까지 반영	
경선 선거인	<p>- 185,323명 예정(총유권자의 0.5%)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●전당대회 대의원 20%(46,331명)</li> <li>●일반당원 30%(69,496명)</li> <li>●일반국민 30%(69,496명)</li> </ul>	

한나라당은 경선관리위원회의 경선관리 절차에 따라 2007년 7월 22일부터 제주도 합동연설회를 한라체육관에서 실시한 것을 시작, 전국을 순회하며 총 13회의 합동연설회를 개최하였다. 또한 후보자 검증을 위해 TV 토론을 실시하기도 하였다.

## 제2절 2007년 한나라당 경선규칙에 대한 당내 세력경쟁 분석

아래의 분석은 2007년 한나라당 경선과정을 바라보는 다양한 관점 중



에서, 앞장에서 설정한 (1) 정당안정유도 요인 (2) 기회제한 요인 (3) 상호이익교환 요인 등 세 가지 주요 변수가 ‘대통령 경선제도 도입 및 관련 규정 마련’이라는 종속변수에 끼친 영향을 중심으로 정리됐다.

## 1. 2007년 한나라당 내 · 외부적 정치적 환경 분석

### (1) 한나라당 내부적 상황

2007년 한나라당의 내부적 상황을 살펴보려면 당내 대선 후보자 간의 경선 규칙에 대한 입장 차이를 먼저 살펴볼 필요가 있다. 당시 한나라당 경선후보자 사이에 가장 심한 견해 차이를 보이고 있던 부분이 바로 경선 규칙이었기 때문이며, 이로 인해 한나라당 내부에서 경선에 앞서 당내 안정이 최우선적으로 도모되어야 한다는 목소리가 높아져 가던 상황이었다. 즉, 위에서 검토된 바와 같이 한나라당 특정 계파의 후보자가 대선 후보가 되기 위해서는 정당 안정성을 고려하는 가운데 각 계파 간 기회의 제한이 불가피하며, 이런 제한은 결국 상호 간의 이익을 교환함으로써 구축되어야 한다는 당내 각 계파 간의 암묵적 합의가 이루어져 가던 시기였다.<sup>44)</sup>

이런 당내의 여론 조정을 거쳐 2007년 6월 13일까지 당에 기탁금 2억 5천만 원을 납부함으로써 한나라당의 공식 대통령선거후보자가 된 사람은 이명박, 원희룡, 박근혜, 홍준표, 고진화(이상 기호 순)였다.

당시 이명박 후보는 전 서울시장, 원희룡 후보는 2선 국회의원, 박근혜

---

44) 경향신문 인터넷판, “한나라 경선규정 살바싸움”, 기사입력: 2007년 1월 9일 08:38:05  
당시 한나라당에서는 ‘경선투표에 참여하는 범위를 확대하고 시기도 늦춰야 하는 것이 아니냐’는 절충론이 고개를 들고 있었다. 이 의견에는 당시 당내 다른 대선 예비후보인 손학규 전 경기도지사나 원희룡 의원이 찬성하고 있었고, 상당수 의원이 동조하고 있었다. 여기에는 한나라당이 먼저 후보를 뽑아봐야 여권의 집중 포화를 받게 되고, 자칫 잘못하면 국민들에게 식상함만 줘 득이 될 게 없다는 판단이 깔려 있었음은 물론이다. 당시 강재섭 대표는 이날 경선 규정을 둘러싸고 과열 조짐이 일자 “일부 후보 진영에서 말을 많이 해 너무 나가면 나중에 이런 것을 조율하는 경선준비위 활동이 어렵게 될 가능성이 큰 만큼 당에 맡겨주길 바란다”라는 취지의 경고성 발언을 한 바 있다.

후보는 전 한나라당 대표, 홍준표 후보는 3선 국회의원이었고, 고진화 후보는 조선의 국회의원이었으나 그해 7월 20일 원희룡 후보를 지지하면서 경선 후보직을 사퇴하였다.

경선과정에서 손학규 전 지사의 탈당 전까지 한나라당은 크게 3가지 세력으로 갈라져 있었다. 첫째, 영남을 기반으로 한 보수세력(박근혜 전 대표 중심)이 존재했고, 둘째 수도권 기반의 보수세력(이명박 전 시장 중심)이 있었으며, 셋째 소장파 중심의 중도세력(손학규 전 지사, 원희룡 의원 등)이 있었다. 이들 세력들은 기본적으로 한나라당의 분열 없이 국민 경선제를 도입해 대선후보를 결정해야 한다는 공존의 틀 속에서 선택 범위의 제약을 받고 있었다.

단, 손학규는 이 과정에서 탈당을 감행했는데 탈당한 가장 큰 이유는 당내 기반이 취약한 상태에서 거대 계파와 교환할 자파의 이익이 존재하지 않았기 때문에 상대적으로 타 계파에 비해 소외되고 있다는 판단을 한 것으로 보인다.

한나라당 경선 후보자들은 경선 방식에 가장 민감한 반응을 보였다. 왜냐하면 이 방식을 규정했던 당헌(1997년 11월 21일 제정, 2007년 5월 21일 개정) 82조 제2항은 국민참여경선 선거인단 유효투표의 80%, 여론조사 결과 20%를 종합하여 그 최다득표자를 당선자로 선정하도록 규정하였기 때문이다. 이런 경선 방식이 채택될 경우 암묵적으로 조정된 계파간 상호이익 제한의 룰이 파괴되고, 결국 특정 계파의 후보자에게 일방적으로 유리한 방식으로 전개될 우려가 있었던 것이 사실이었다. 이에 따라 당시 한나라당 선거관리위원회는 여론조사에 대한 공정성을 확보할 것을 약속하였으며, 추후 그 비율에 따르는 득표수 환산 방법 역시 조정할 수 있음을 내비친 바 있다.

당시 한나라당 후보자들이 경선방식과 경선시기를 놓고 각종 언론에 밝혔던 입장은 아래와 같으며, ‘경준위’는 경선준비위원회를 지칭한다.

<표> 2007년 한나라당 경선 후보자들의 경선 안에 대한 입장<sup>45)</sup>

	당시 규정	경준위 (안)	이명박	박근혜	원희룡 고진화
경선 시기	6월22일 이전	7월 또는 8월	6월 경선 수용. 빠를수록 좋다	현행대로. 명분 있으면 9월로 바꿀 수 있다	6월은 바람직 하지 않다
경선 방식 (비율 조정)	4만 명 (대의원 2, 당원 3, 일반국민 3, 여론조사 2)	20만 명	국민 참여 확대 필요 있다. 안 되면 현행대로	비율조정 자체 가 특정주자 이 익위한 것. 반 대	국민경선폭 확 대 필요
검증 청문회		(당 공식기구 화 결정)	당의 결정사항 이지만 실효성 에 의문	국민기준에 맞 춰 국민이 알 수 있는 방식 필요. 외부인사 중심	검증은 필요하 다. 외부인사 중심 검증기구
경준위 논의 연장		* 활동시한 : 3월10일	가급적 결론이 빨리 나는 게 좋다	6월 경선한다면 연장 불가능하 다	어떤 형태로든 끝내야 한다

한편, 대선 후보 경선에 따른 세부적인 사항을 규정한 당규 제15조 제 1항에 따라 국민참여경선 선거인단을 구성하되, 전체 유권자수의 0.5% 이상을 그 대상으로 하고, 전당대회 대의원 2/8, 전당대회 대의원이 아닌 당원 선거인 3/8, 당원이 아닌 일반국민을 대상으로 한 전화면접 방식에 의해 모집된 이른바 국민 대상 공모선거인 3/8을 선거인단으로 구성했다.

## (2) 한나라당 외부적 상황

2007년 당시 한국의 정당정치는 정치적 민주화 과정 속에 있었음에도

45) 이 도표에서 한나라당 당내 경선 직전 탈당한 손학규의 견해는 포함되지 않았다.

불구하고 완전한 제도화의 단계로의 진입에는 성공하지 못하고 있었다. 강력한 정치적 영향력을 가지고 있는 1인에 의해 정당정치가 좌우되는 폐습이 잔존하고 있었으며, 이로 인해 각 정당은 여야를 막론하고 국민의 신뢰를 잃고 있는 상황이었다. 이런 불신의 주된 원인은 2007년 초까지도 대통령후보자를 선출하기 위한 경선의 틀을 마련하지 못하고 있었다는 것에 있었다.

당시 언론과 국민들로부터 요구되었던 정치개혁의 핵심은 기존 정치권의 하향식 공천의 구태를 타파하고, 상향식 공천방식의 도입에 있었다고 평가된다. 한국의 정치사를 돌이켜 보아도 국회의원 선거 공천을 물론, 대통령 후보자까지 이른바 ‘정치 보스’에 의해 정당 내부적으로 내정되고, 경선은 요식적인 절차를 거쳐 왔던 것이 사실이다.

이런 상황에서 당시 여당이었던 열린우리당은 전격적으로 미국식 오픈 프라이머리(open primary) 방식의 완전국민경선제를 실시하기로 결정하였다. 이는 당시 열린우리당에 가지고 있던 낮은 지지율을 만회하기 위해 국민적 관심을 끌어 모으기 위한 방편이라는 일부 언론과 정당들의 비판에도 불구하고, 한국 정치사에 기록될만한 사건임에는 분명하다.

2006년 10월에 개최된 열린우리당의 비상대책위원회의 결정을 거쳐 2007년 대통령후보선출방식으로 채택된 당시 여당의 경선제도는 선거인단 100%를 당원이 아닌 일반국민으로 구성한 것에 있었다. 더불어 경선 후보자 자격도 당원으로 국한하지 않았다는 점은 일반 국민의 참여민주주의 기회 확대라는 점에서 정치 발전의 긍정적인 요소였음을 부인하기 어렵다. 더욱이 2002년에 시행됐던 열린우리당의 국민참여경선제도에 비해 진보된 형태를 가지고 있었다는 점에서 국민들의 호감을 이끌어 낸 것 역시 사실이다.

제17대 대통령선거의 유력한 경쟁 정당의 혁신적인 공천제도의 개혁은 한나라당 입장에서는 상당한 당내 위기를 촉발시키는 결과를 가져왔다. 즉, 박근혜라는 유력한 ‘정치 보스’를 당내에 두고 있었던 한나라당에서는

당시 한국 정당체질을 근본부터 흔드는 이런 공천개혁에 대해 정당정체성의 혼돈을 가져올 수 있는 제도라고 당내 입장을 정리하였다.

그러나 한나라당 지도부는 정당지지도에서는 열린우리당에 비해 큰 격차로 앞서고 있지만, 대통령선거의 특성상 일반 국민의 투표 참여로 선출된 여당의 대통령후보자에게 쏠릴 국민의 호감도 상승을 염려하지 않을 수 없는 상황에 놓여 있었다. 이런 한나라당을 둘러싼 외부의 정치적 상황은 첨예한 갈등 상황을 보이고 있는 당내 계파 간 갈등을 조정해주는 역할을 했다는 점에서 상당한 의미가 있다.

## 2. 경선규칙을 둘러싼 당내 세력 경쟁의 과정 및 원인 분석

본 연구에서는 5명의 한나라당 경선주자 가운데 실질적인 유력후보는 이명박 후보와 박근혜 후보였다는 점을 감안하여, 두 계파 간의 갈등조정 국면만을 고찰하고자 한다.

### (1) 진행과정 개관

대선을 앞두고 한나라당은 이명박 후보와 박근혜 후보 간 대리전 양상으로 진행됐던 2006년 7월 당 대표 선출부터 시작해, 손학규 전 경기도지사 탈당, 후보 간 검증공방 격화로 인한 양 캠프 핵심의원의 당원권 정지 사태와 검찰 고소·고발 사태 등을 거치며 2007년 8월 20일 이명박 후보가 대통령후보로 결정되기까지 지속적인 세력갈등 상황을 겪어 왔다. 특히 당내 권력을 이원적으로 분점한 이명박 후보와 박근혜 후보는 경선규칙을 둘러싸고 분당 위기가 심각하게 거론될 정도로 첨예하게 대립했다.

당시 대통령후보 선출을 위한 국민참여경선에서 경선규칙을 둘러싼 각 세력의 갈등은 2007년 3월 손학규 후보의 탈당으로 1차적인 위기를 맞았다. 경선규칙 '9월 이후-100만 명 이상'안을 고수했던 손 후보는 3월 19

일 탈당선언을 통해 "한때 한나라당의 개혁을 위해 노력했던 일부 의원들과 당원들조차 대세론과 줄 세우기에 매몰돼 시대적 요청을 외면하고 있음은 참으로 안타까운 일"이라고 밝혔다. 당시 햇볕정책을 지지하는 등 개혁적인 성향을 가진 손 후보의 탈당으로 한나라당의 스펙트럼은 크게 축소됐고, 한나라당의 경선구도는 이명박 후보 측과 박근혜 후보 측 간에 더욱 치열해졌다.

한나라당 경선준비위원회는 3월 18일 장기간 논란을 빚어온 경선규칙과 관련, '8월-20만 명'안을 확정하고 활동을 공식 마감했다. 이명박, 박근혜 두 후보는 이 중재안을 받아들였지만, 그럼에도 경선규칙 결정과정에서 여론조사 반영방식 등 기타 사안에 대해서는 첨예하게 대립했다. 이런 갈등 속에서 이 후보와 박 후보는 4·25 재보선 선거운동 기간 내내 한 번도 공동유세를 하지 못했고 때마침 대구 서구의 과태료 대납 사건, 경기 안산 공천헌금 비리 사건이 터져 한나라당은 재보선에서 참패했다.

이에 이명박 후보는 "박근혜 전 대표와 무조건 만나서 앞으로의 일에 대해 대화하고 당의 화합과 국민 신뢰를 얻는 데 노력하겠다"며 회동을 공식 제의했고 이에 대해 박근혜 후보가 화답하면서 5월 4일 강재섭 대표와 김형오 원내대표가 포함된 4자회담이 열렸다. 그러나 이 회담에서 박 후보는 "현재 정해진 경선안도 내가 크게 양보한 것이다. 정해진 원칙대로 하자"고 말했고, 이 후보는 이에 대해 "당원 대 국민참여 비율이 실제적으로도 5 대 5가 되도록 민심 반영 비율을 높여야 한다"고 맞섰다.<sup>46)</sup>

이 후보와 박 후보가 정면대결을 벌이는 가운데 5월 9일 강재섭 대표는 유권자수를 23만 1652명으로 늘리고, 추천받은 일반 국민 투표율이 3분의 2(66.6%)에 못 미칠 경우 이를 3분의 2로 간주해 여론조사 가중치를 두는 것을 골자로 하는 중재안을 내놨다. 박 전 대표는 여론조사 반영 방식에 강하게 반발해, 이에 대해 "이런 식으로 한다면 한나라당은 원칙도 없는 당이고 이런 식이라면 경선도 없다"고 경선 불참을 시사했다. 결

---

46) 뉴시스, "한나라당 경선 '드라마틱한 1년 레이스'...시작부터 당선까지", 기사입력 2007년 8월 20일 18:31

국 5월 14일 오후 이 후보가 “조건 없이 양보하기로 했다”며 박 전 대표의 요구를 받아들임으로써 한나라당 내분 위기가 극적으로 타결 국면에 접어들었다.

## (2) 이명박 후보와 박근혜 후보 간 갈등의 원인

2006년 7.11 전당대회 이전의 한나라당 당내 상황을 보면, 같은 해 1월 12일 한나라당 원내대표 경선에서 친 이명박계 이재오 의원이 당선되고 2006년 5.31 지방선거에서의 소장 중도세력의 오세훈 후보가 공천된 것에서 분명히 드러나듯이 박근혜 중심의 영남기반 보수세력이 위기를 느낄 만큼 다른 세력의 약진이 두드러진 상황이었다.

그러나 대선후보 경선을 관리하고 2008년 총선에서의 공천까지 주도하게 돼 당내 미래세력 주도권 측면에서 매우 중요한 전당대회였던 7.11 전당대회는 영남기반 보수세력과 박근혜 전 대표의 압승으로 끝났다. 이는 수도권 기반 보수세력 및 소장 중도세력은 대선후보 경선에서의 패배는 곧 공천탈락으로 이어질 수 있다는 심각한 위기의식을 느끼게 하는 요인으로 작용했다.

여기서 박근혜 세력의 선택은 당내안정유도와 상호이익교환이라는 두 변인의 작용을 분명하게 드러낸다. 당시 경쟁 세력이 불만을 갖고 경선 과정에 참여하지 않는다면 정당의 조직과 자원이 크게 축소될 것이라는 우려가 제기됐고, 이는 한 세력이 일방적으로 경선규칙을 정해 후보가 되었을 경우 상대세력의 경선불참을 감수해야 하는 위험성을 부각시켰다. 이에 비해 일정부분 자기이익을 포기하더라도 타 세력과의 이익교환을 통해 국민참여경선을 성공적으로 치러내는 것이 필요하며, 이를 통해서만 정당의 조직과 자원을 본선에서 손실 없이 활용할 수 있다는 이익평가가 유도됐다.

이에 따라 당권을 장악한 박근혜 중심 세력은 다른 세력이 대선후보

경쟁에서 포기하지 않도록 최대한 배려하는데 많은 노력을 기울였다. 소장중도파를 대표해 대표경선에 참여했다 탈락한 권영세 의원을 지명직 최고위원으로 임명하고, 당시 뒤쳐진 지지도를 의식해 경선시기를 늦춰야 한다는 이명박 전 시장 측 주장에 대해 강재섭 대표가 취임하자마자 “당 헌당규대로 6개월 전 대선후보 선출이 바람직하지만” 이라는 단서를 달면서도 “늦출 수도 있다”며 대선후보 선출 시기조절 가능성을 언급한 것 등은 이러한 노력의 사례이다.<sup>47)</sup>

이와 같은 이익교환의 기여로, 2006년 7.11 전당대회 이후 이명박 전 시장은 박근혜 전 대표에 뒤지던 지지율을 곧바로 만회했고, 박근혜 전 대표 중심의 영남 기반 보수세력은 비록 지지율 1위 자리를 빼앗기긴 했으나 우려되던 ‘이명박 탈당’ 가능성이 사라지는 이익을 얻었다. 지지율에서 앞서는 세력이 상대 세력의 경선 불참을 우려해 자기이익을 일정부분 양보하는 패턴은 이후 과정에서도 계속 나타나는데, 이를 통해 제도결정을 둘러싼 세 변인의 작용이 일시적인 현상이 아니라 구조적인 맥락에서 발생했음을 알 수 있다.

2007년 한나라당의 유력 대통령후보자는 이명박과 박근혜였고, 양 후보 간에 야기된 경선과정 중의 근본적인 갈등의 원인은 경선 시기와 여론조사 반영 방식으로 압축된다.

당시 야당이었던 한나라당은 정권창출을 위해 일반 대중에게 선호도가 높았던 이명박에 대한 이른바 대세론을 의식하지 않을 수 없는 상황이었다. 더욱이 한나라당 경준위는 경선 직전까지 수차례의 여론조사를 실시할 것과 그 결과를 경선 투표에 반영할 것을 천명하였는데 이는 박근혜 후보 측에게 상당히 불리한 것이었다.

실제로 당시 경선 직전까지 실시된 여론조사 기관들의 분석에 의하면, 이명박 후보는 이른바 민심(民心)에서, 박근혜 후보는 당심(黨心)에서 앞선 것으로 나타났다. 이런 결과는 두 후보 사이의 경선 방식 선호에 큰

---

47) 서울신문 인터넷판, “한나라당 대선후보 선출 늦출수도”, 기사입력 2006년 7월 14일 20:45



영향을 미치게 된다. 즉, 이명박 캠프는 여론 조사에 의한 지지율이 정점에 달했을 때 경선을 하자는 입장이었고, 박근혜 후보 캠프는 최대한 경선을 늦춰 경선의 열기를 약화시킴으로써 이명박 후보에 대한 여론의 거품을 빼기 위한 시간을 벌자는 전략을 구사하게 된다. 또 경선 방식의 선호도 차이로 인해 양 후보 진영은 경선 직전까지 투표의 등가성(等價性)을 놓고 치열한 공방을 벌인 바 있다. 특히 박근혜 후보 측은 경준위가 여론조사에 앞선 이명박 후보를 위한 대선 전략을 미리 수립하고 있다는 입장에서 경준위 안에 대해 매우 비판적이었다.

일반국민을 상대로 한 한나라당 경선 후보들의 지지도를 조사한 동아일보의 여론조사 결과는 다음과 같다.<sup>48)</sup> 이 가운데 8월의 여론조사는 8월 19일 한나라당 경선 투표에 참여할 대의원 1,000명을 대상으로 하였다.<sup>49)</sup>

<표>이명박 후보와 박근혜 후보 지지율 변화 추이

단위: %

비고 월별	개인별 지지율		정당 지지율	
	이명박	박근혜	한나라당	범 여권
07년 2월	50.6	27.1	51.5	16.8
07년 6월	50.3	32.3	47.5	15.9
07년 8월	51.6	40.2	-	-

위의 표는 당시 한나라당 경선 방식과 시기가 양 후보 선거캠프의 이해관계에 매우 큰 영향을 끼쳤던 원인을 설명해준다. 우선 위의 표에서 일반 국민을 상대로 한 정당 지지율 역시 범여권에 비해 압도적으로 우

48) 동아일보 인터넷판, “검증 논란 이-박 지지율에 큰 영향 못 미쳐”, 기사입력 2007년 3월 1일 03:00

49) 동아일보 인터넷판, “한나라당 대선후보 확정 D-7 여론조사”, 기사입력 2007년 8월 13일 03:00

위를 점했다는 것은 한나라당 경선에서 승리하는 후보자가 17대 대통령으로 당선될 가능성이 매우 높았음을 의미했다. 이런 상황에서 대통령후보가 되기 위한 당내 세력 경쟁은 매우 첨예화되었으며, 다른 한편으로는 당이 분열되면 승리를 놓칠 수 있다는 위기의식 고조되었다. 이는 두 후보 측에 정당안정유도 요인으로 작용해 탈당이라는 극단적 선택을 배제하도록 압박했다.<sup>50)</sup>

위의 이명박 후보의 지지율은 고정된 반면, 박근혜 후보의 지지율은 지속적으로 상승추세를 그리고 있다. 특히 박근혜 후보의 지지율이 지속적으로 상승했다는 점은 경선 시기가 언제로 정해지는가에 따라 이 경쟁의 결과가 달라질 수 있음을 의미했다. 또 한나라당 지지층을 통한 양자 간 지지율은 시간이 지날수록 그 격차가 좁혀졌다는 점에서 경선 패자가 그 결과에 상관없이 상당한 당내 지분을 확보할 수 있을 것이라는 여지를 남겼다고 해석된다.

두 계과는 2007년 경선 당시 후보들은 선거인단 규모와 선거인단 국민 참여 비율을 두고도 수개월간 공방을 벌였다. 논란은 이명박 후보 측에서 선거인단을 40만명으로 확대해야 한다고 주장하면서 시작됐다. 당내 지지세가 약한 대신 비당원 여론에서 앞서던 이 후보 측은 국민 참여 확대를 통해 선거인단을 늘리면 유리하다고 판단한 것이다. 반면 당내 지지세가 탄탄한 박근혜 후보 측은 4만명의 선거인단으로 경선을 치러야 한다고 주장했다.

여론조사 반영 비율도 문제였다. 경선 규칙엔 투표 참여 비율은 대의원 20%(4만명), 당원 30%(6만명), 일반국민 30%(6만명), 여론조사 20%(4만명)로 규정돼 있었다. 이명박 전 시장측은 8월 경선 시 투표율이 높은 당원이나 대의원과 달리 일반 국민선거인단은 투표참여가 낮을 것이며, 결국 민심이 50%가 아니라 20~30% 정도밖에 결과에 반영되지 않는다는 논리로 여론조사 4만 명 반영을 주장했다으며, 이에 대해 박 후보 측은 선

---

50) 서울신문, “경선불복은 국민·역사에 죄짓는 일”, 기사입력 2007년 2월 3일 08:36

거인단 투표율이 50%일 경우 여론조사 결과도 4만 명의 50%인 2만 명  
분만 반영해야 한다고 주장했다.

### (3) 이명박 후보와 박근혜 후보의 입장

이명박, 박근혜 두 후보의 입장을 더 구체적으로 정리하면 다음과 같  
다.

#### ① 이명박 후보 측의 입장

이미 검토된 바와 같이 2007년 한나라당 경선후보였던 이명박이 가장  
선호했던 최선의 경선 방식 및 시기는 6월에 여론조사를 반영한 국민경  
선을 실시하자는 것이었다. 이 후보 캠프 측이 가졌던 이런 자신감은 첫  
째, 이명박에게 쏠렸던 이른바 대세론 둘째, 여론조사를 득표로 환산하여  
총 득표의 20%로 확정했던 유리한 당내 경선 상황, 이렇게 두 가지로 요  
약된다. 단지 이명박 선거 캠프는 당내 기반이 박근혜 후보 측에 비해 상  
대적으로 취약하다는 점과 후보자 검증 과정 중에서 불거질 수 있는 각  
종 의혹에 의해 여론의 지지가 축소될 수 있음을 감안하여 빠른 시기의  
경선이 절대적으로 필요하다고 판단하고 있었다.

특히 경선 시기를 앞당기려는 이명박 선거 캠프의 입장은 당시 일반  
국민이 참여하는 당내 경선이 자신들에게 반드시 유리하지만은 않다는  
인식을 가지고 있었다고 분석된다. 즉, 다수의 일반 국민 의사가 투표 결  
과에 영향을 미치는 국민 참여 경선이 고착된 정당 내 특정 세력의 의사  
결정을 변형시킬 수 있다는 사실을 인지하고 있었다고 볼 수 있다. 이와  
같은 이 후보 캠프 측의 전략적 인식은 국민참여경선이라는 환경 속에서  
는 합리적 선택이론 내에서 검토된 것처럼 투표 과정에 참여하는 개인의  
투표 행위가 더 이상 정당구조 내에서 계파 상위자의 명령이나 지시에

복종하는 종속적 위치에 있지 않다는 데에 초점을 맞추었음을 의미한다.

이런 이 후보 캠프 내의 전략적 분석은 어떤 돌발 변수에 의해 이명박의 지지율이 급락할 수 있고, 이는 여론의 악화로 이어짐은 물론 경선 투표 결과에 심각한 영향을 미칠 수 있다는 예상에 바탕을 둔 것이라고 볼 수 있다.

일반 국민의 지지여론에 크게 의존하는 이 후보 캠프의 선거 전략은 필연적으로 여론조사 반영 방식과 선거인단 규모에 민감할 수밖에 없었다. 당시 대의원과 책임당원, 일반국민과 여론조사의 비율은 각각 20%, 30%, 30%, 20%로 조정되고 있었고, 합의된 한나라당 경선 규칙에 따르면 여론조사 반영 비율은 20%, 즉 4만 명이였다. 그러나 이런 대의원과 당원, 일반국민의 투표율에 따라 여론조사에 의한 득표수가 달라진다는 데에 이명박 측의 고민이 있었다. 대의원 4만 명, 당원 6만 명, 일반국민 6만 명이 모두 투표할 경우 여론 조사도 4만 표가 경선 결과에 그대로 반영되지만, 투표율이 50% 이하인 경우에는 그 절반인 2만 명분만 경선 결과에 반영될 수 있었기 때문이다. 당원이 아닌 일반인의 지지율이 높은 이명박 측은 이렇게 되면 민심을 제대로 반영할 수 없는 결과를 초래한다면 여론조사 4만 표를 고정시켜야 한다고 경준위를 압박하게 된다.<sup>51)</sup> 또한 선거인단 규모 역시 당내 조직의 영향력을 최소화하기 위해 40만 명으로 확대할 것을 요청한 것도 일반 국민의 지지에 초점을 맞춘 전략이었다.

## ② 박근혜 후보 측의 입장

2007년 한나라당의 또 다른 유력 경선후보였던 박근혜가 가장 선호했던 경선 전략은 9월 추석 이후에 경선을 치르자는 것과 함께 여론조사에 의한 표의 증가성을 자신에게 유리하도록 조정하는 것에 맞추어졌다. 이

---

51) YTN 인터넷판, “경선싸움 2라운드..20%냐 4만이나”, 기사입력 2007년 3월 25일 23:01

는 박 후보의 한 측근이 당시 언론과의 인터뷰에서 “당심은 민심과 다르며 9월 경선에서는 결국 박후보가 승리할 것”이라고 밝힌 것에서 이런 전략이 분명해진다.<sup>52)</sup> 이런 자신감은 지난 2006년 7월에 열렸었던 한나라당 전당대회에서 박근혜 후보 진영이 승리한 것과 깊은 연관을 가진다.

이러한 박근혜 선거 캠프의 경선전략은 이 후보 측이 경선 참여 범위 확대에 중점을 두고 있는 것에 비해 경선 시기 연기 쪽에 무게를 둔 것으로 요약할 수 있다.

2007년 당시 한나라당은 민심(民心) 대 당심(黨心)의 반영 비율을 5대 5로 정했고, 최대 7만5000명의 선거인단으로 그해 6월 22일 전에 대통령 후보를 뽑도록 규정되어 있었다. 박 후보 측은 이런 경선 규정을 원칙적으로 고수하는 전략을 구사할 수밖에 없는 상황이었고, 실제로 박근혜 후보는 언론과의 접촉에서 이런 견해를 자주 피력하였다.<sup>53)</sup>

이와 아울러 박 후보 캠프는 이명박 후보를 둘러싼 각종 의혹에 대한 검증과정에서 이 후보의 지지율이 저하될 수 있고, 이는 상대 계파의 결속력의 약화를 의미하기 때문에 경선이 늦춰질수록 자신들에게 유리할 것이라고 판단하였다. 박 후보 측에서는 외견상 원칙론을 강조하며 현행 당헌의 ‘6월-4만 명’ 규정을 고수한다는 입장이었으나, 이 후보와의 지지율 격차를 좁힐 수 있는 시간적 여유가 절실하게 필요했다는 것이 당시의 지배적인 분석이었다.<sup>54)</sup>

하지만 이런 선거 전략은 합리적 선택에서 제기된 투표 행위자의 주체

---

52) 노컷뉴스 인터넷판, “이혜훈, 당심은 박근혜 전 대표”, 기사입력 2007년 2월 28일 09:53

53) 경향신문 인터넷판, “한나라 경선규정 살바싸움”, 기사입력 2007년 1월 9일 08:38:05

박근혜 후보는 2007년 1월 8일 기자들과의 간담회에서 “경선 규정은 당에서 심사숙고해 만든 것”이라며 ‘현행대로’를 거듭 강조한 바 있다. 단지, 박 후보의 계파였던 유승민 의원은 ‘사건’임을 전제로 해서 “선거는 상대가 있다. 우리만 독불장군처럼 후보를 먼저 뽑고 그럴 이유가 있느냐”면서 경선 연기의 필요성을 거론하였는데, 이는 경선 연기에 대한 명분을 축적하기 위한 교육지책으로 보인다.

54) 연합뉴스, “한나라당 경선룰 확정..이-박 이해득실은”, 기사입력 2007년 03월 18일 16:57

의식을 타율적으로 제한할 수 있다는 비판에 취약점을 노출한다는 결정적인 약점을 가지고 있었다. 또한 국민참여경선제의 도입 취지를 고려할 때 국민의 참여를 확대한다는 명분에 반대하기는 쉽지 않은 상황이었다. 이런 약점은 당시 경준위의 경선규칙 개정의 초점이 여론조사에 의한 득표수 환산 비율에 있었다는 점에서 박근혜 후보에게 치명타를 가할 수 있었다. 따라서 당심에 호소하는 선거 전략은 상대 계파의 이익을 제한하는 효과를 거둘 수 있었지만, 그 반대급부로 당의 안정을 해친다는 비판에서 자유로울 수 없었다.

### 3. 경선규칙에 대한 당내 세력 경쟁의 조정 결과 분석

결론적으로 이명박 후보와 박근혜 후보 간의 경선시기 및 경선방법 선택도의 차이는 본 연구 가설의 종속변수인 ‘대통령 경선제도 도입 및 관련 규정 마련’에 상당한 영향을 미쳤다고 분석된다.

당시 상황에서 국민참여경선은 공동선에 부합하는 최적의 선택으로 간주되었으며, 중앙선거관리위원회가 허용한 여론조사와 경준위의 경선준비과정은 비교적 공정하게 진행되었기 때문에 양 진영의 선택 범위는 근본적인 제약을 받고 있었다. 또 당시의 정치적 구도 내에서는 어느 한 후보가 경선에서 패배했다고 해서 탈당할 가능성은 매우 희박했으며, 선거법 개정에 따라 경선에 일단 후보가 참여하면 경선에 불복하고 독자출마 할 수 있는 상황 자체가 원천적으로 불가능했다.

이러한 한계 내에서 양측이 당 공식기구(경준위, 당 대표)의 제안에 따라 최종적으로 수용한 ‘8월 경선-20만 명 선거인단’ 중재안은 정당안정유도 요인, 기회제한 요인, 상호이익교환 요인이라는 세 변인이 상호교차적으로 작용함으로써 결정된 결과로 분석된다.

경선규칙을 둘러싼 두 진영의 갈등은 한때 분당위기가 거론될 정도로 첨예했으나 2007년 5월 경준위와 강재섭 당 대표가 내놓은 중재안이 선

별적으로 수용되면서 위기가 해소된다. 두 후보의 선택 과정에서 특히 기회제한 요인과 상호이익교환 요인이 중요하게 작용한 것으로 분석된다. 경선 시기가 양측 이익의 중간 지점을 반영해 8월로 결정됐고<sup>55)</sup>, 선거인단 규모 역시 양측의 원래 주장 대신 20만 명으로 결정됐다는 점<sup>56)</sup>은 위에서 분석한 대로 당내 권력이 일원적으로 조직되지 못하고 양 세력으로 분점된 상황에서 각 진영은 상대방에 의해 기회가 제한될 수밖에 없었다는 측면을 반영한다. 또한 각자 중요하다고 판단한 목표를 획득하는 과정에서 각기 기존의 입장을 어느 정도 철회하고 차선책을 선택할 수밖에 없었다는 점을 고찰할 때, 일방적인 이익관철을 주장하는 것보다 이익을 교환함으로써 목표의 일부라도 획득하는 것이 유리하다는 판단을 유도했던 상호이익교환 요인의 작용을 발견할 수 있다.

더 구체적으로 살펴보면, 무엇보다 당시 이명박 후보 측은 영남지역 기반을 토대로 당내 위상이 확실했던 박근혜 후보의 입장을 전혀 무시할 수 없었던 상황이었어서, 이른바 중앙당에 회비를 납부하는 진성당원의 투표수를 최대한 억제하는 차선의 전략을 구사하게 된다. 이는 상대 계파의 기회를 억제함으로써, 경선 이후 박근혜 측과 교환할 자파의 이익에 대한 명분 축적이라는 이중효과를 노린 것으로 평가할 수 있다. 그리고 이와 병행하여 이 후보 측은 대선 후보자 검증과정에서 통해 이명박 후보의 지지율 하락이 어느 정도 예상되었던 만큼 6월과 9월의 중간 시기에 경선을 치를 수 있다는 절충안을 애초부터 가지고 있었음이 분명하였다. 사실상 이 절충안은 위의 분석틀에서 검토된 세 가지 독립변수를 종합적으로 감안한 것이라고 볼 수 있다.

55) 연합뉴스, "한 '8월-20만명' 확정.. 경선일 8.19 유력", 기사입력 2007년 3월 18일 16:58

“8월-20만명안은 선거일 120일 전(8월21일)에 20만명 규모로 선거인단을 꾸려 경선을 치르는 것으로, 이명박(李明博) 전 시장과 박근혜(朴槿惠) 전 대표가 각각 마지막 노선으로 설정했던 `7월(7월30일)-20만명`, `9월(9월9일)-23만명'안의 중간지점을 찾아 시기에 있어서 양측에 20일씩의 양보를 요구한 안이다”

56) 위의 기사, “김수환 국민승리위원회 위원장은 선거인단 규모는 당원과 국민의 의사를 최대한 반영하면서도 현실적인 투표 참여율과 그에 따른 경비 등을 고려한 결정이라고 설명했다.”

특히 2007년 당시의 경선규칙 갈등은 이명박 후보가 여론조사방식에 대한 주장을 철회하는 결정을 내림으로써 일단락되는데, 이때 이 후보 측의 선택에서 박근혜 후보와 함께 경선을 성공적으로 치러야 한다는 정당 안정유도 요인<sup>57)</sup>과 기회제한 요인<sup>58)</sup>이 분명히 드러난다.

박 후보 측 역시, 2006년부터 경선 직전인 2007년 8월에 실시된 일반 국민대상 여론조사에서 한 번도 이 후보를 추월한 적이 없었고, 한나라당 지지층을 통한 여론조사에서는 그 격차가 다소 좁았지만 차이 극복이 어려운 상황에서 차선택을 강구하지 않을 수 없었다. 이 차선의 전략은 이 후보에게 절대적으로 유리했던 여론조사에 나타난 지지율을 표로 환산하는 방식에 문제를 제기하는 것으로 요약된다. 즉, 박 후보 측은 경준위가 정한 일반 국민들이 당내 경선에 참여 숫자가 지나치게 많고 이는 결국 정당 정체성을 훼손할 우려가 있기 때문에 진성당원의 투표율을 높여야 한다는 주장을 지속적으로 당 내외에 천명함으로써 자신의 지지자들을 결속시키는 효과를 거두게 된다.

또한, 박근혜 후보 측은 당시 국민들의 직접 민주주의에 대한 열망을 외면할 수 없으며 당의 결속력을 유지해 국민참여경선을 성공적으로 시행해야 한다는 부담을 안고 있었고, 이는 정당안정유도 요인으로 작용해 박 후보 측도 기존의 입장을 일정부분 포기하고 경선을 완주할 수밖에 없는 요인으로 작용했다. 결국 박 후보 측은 자신들이 원하는 9월 이후 경선은 할 수 없더라도 최대한 경선을 늦추어야 한다는 절충 전략을 세울 수밖에 없었다.

마지막으로 2007년 한나라당 경준위의 경선 방식이 당원, 대의원, 일반

57) 한국일보 인터넷판, "이명박 왜 양보했나", 기사입력 2007년 5월 15일 04:33

"이 전 시장은 '당을 구한다는 마음, 국민의 따가운 눈총 이런 것을 외면할 수 없었다'며 '저만의 승리가 아니라 우리 모두의 승리를 위한다는 마음에서 결심을 했다'고 말했다."

58) 위의 기사, "현실적으로는 박근혜 전 대표와 함께 가지 않을 수 없다는 인식도 작용했다고 봐야 한다. 캠프 관계자는 '힘의 대결로 간다면 박 전 대표의 경선 불참 가능성이 높는데 그러면 상당히 어려워 질 수밖에 없다'고 말했다. 실무적 차원에서는 박 전 대표측이 주장하는 경선 룰이나 강제집 대표의 중재안이나 실질적인 여론조사 반영 비율에 큰 차이가 없다는 대목이 고려된 것으로 알려졌다."



국민, 여론조사를 각각 2:3:3:2로 배분한 것은 언론으로부터 민심과 당심의 균형을 절충적으로 반영한 결과라는 평가를 받았으며, 이는 각 계파 및 후보자 간 갈등 요인을 최소화하고 경선 이후의 계파 간 이익공유 및 세력재편을 염두에 둔 결정이었다고 볼 수 있다.<sup>59)</sup>

#### 4. 분석의 결과

위의 분석은 합리적 선택 제도주의에 따라 제도와 관련해 공동체 구성원이 행위자들이 제도를 설계하고 동시에 설계된 제도의 제약을 받는다는 점에서 제도와 개인의 상호작용에 주목하고, 합리적 선택 제도주의는 행위자가 제도를 변화시킴으로써 얻게 되는 편익이 제도 변화에 수반되는 비용보다 크다고 판단될 경우 제도를 변화시킨다는 기본 가정 아래, (1) 정당안정유도 요인 (2) 기회제한 요인 (3) 상호이익교환 요인 등 세 가지 주요 변수가 ‘대통령 경선제도 도입 및 관련 규정 마련’이라는 종속변수에 끼친 영향을 중심을 대상으로 이뤄졌다.

분석의 결과, 2007년의 한나라당 대통령 후보자 선출과정에서 경선시기 및 경선방법을 둘러싼 당내 세력 갈등은 세 가지 분석 변인이 복합적으로 작용하는 가운데 상호타협적으로 조정됐고, 이러한 갈등조정 과정은 2007년 한나라당 제17대 대통령 경선 도입 및 관련 규정 마련에 상당한 영향을 미쳤음이 드러났다.

이를 간략하게 압축하면, 한나라당에 대한 일반 국민의 지지가 당시 여당이었던 열린우리당을 압도하는 상황에서 국민참여경선제도를 성공적으로 시행함으로써 당의 분열을 막아 집권에 성공해야 한다는 당 안팎의 공감대는 이명박, 박근혜 두 후보가 분당위기가 거론될 정도로 침체하게 대립했음에도 결국은 경선 규칙 중재안을 받아들여지게 했던 정당안정유도 요인으로 작용했다.

---

59) 프레시안, “한나라 연석회의, 경선방식 갑론을박”, 기사입력 2007년 1월 29일 18:49

또 이명박, 박근혜 두 후보가 당 기구가 내놓은 중재안을 선별적으로 수용했다는 것은 세 변인이 상호교차적으로 작용한 결과임을 확인할 수 있다. 특히 경선 시기가 양측 이익의 중간 지점을 반영해 8월로 결정됐고, 선거인단 규모 역시 양측의 원래 주장 대신 20만 명으로 결정됐다는 점은 당내 권력이 일원적으로 조직되지 못하고 양 세력으로 분점된 상황에서 각 진영이 상대방 세력에 의해 기회가 제한될 수밖에 없었음을 반영한다. 또한 각자 중요하다고 판단한 목표를 일부라도 획득하기 위해 각기 기존의 입장을 일정 부분 철회하고 차선택을 선택할 수밖에 없었다는 점에서 상호이익교환 요인의 작용을 발견할 수 있다.

당시 한나라당의 두 주요 계파를 이끌었던 이명박 후보와 박근혜 후보 간의 이런 상호작용이 한나라당의 경선제도 선택에 미친 확고한 영향을 고려할 때, 이 결과는 정당의 환경적 변화도 중요하지만 정당 엘리트의 행위가 정당의 제도변화에 있어 주요한 요인이 된다는 본 연구의 관점을 지지한다고 해석된다.

이상의 분석결과에 대한 보다 폭넓은 조망과 의미 해석은 본 연구의 마지막 장인 결론에서 이뤄질 것이다.

### 제3절 한나라당 제17대 대선후보경선 결과 평가

#### 1. 경선 투표 결과

2007년 8월 19일 전국 248개소의 투표소에서 실시된 국민참여경선선거인단 선거를 시작으로 해서, 8월 20일 제9차 전당대회를 통해 발표된 경선 결과는 이명박 후보가 종합 득표 49.56%로 48.06%를 얻은 박근혜 후보를 근소한 차이로 누르고 제17대 대통령선거 한나라당 대선후보로 확정되었다.

<표> 2007년 한나라당 대선후보자 경선 결과<sup>60)</sup>

단위: 명, %

구분 기호순	종합 득표		선거인단 득표		여론조사 득표환산	
	득표수	득표율	득표수	득표율	환산득표	득표율
이명박	81,084	49.56	64,216	49.06	16,868	51.56
박근혜	78,632	48.06	64,648	49.39	13,984	42.73
원희룡	2,398	1.47	1,319	1.01	1,079	3.30
홍준표	1,503	0.92	710	0.54	793	2.42
합 계	163,617	100.0	130,893	100.0	32,724	100.0

위의 도표에서 보는 바와 같이 이명박 후보와 박근혜 후보가 얻은 득표의 성격은 민심과 당심을 그대로 반영한다는 특징이 있다. 이는 그동안 각종 여론조사에서 이 후보가 박 후보에 비해 당내 지지도 역시 줄곧 앞선 것으로 나타난 것과는 정반대의 결과였고, 향후 박근혜 후보의 차기 대권 행보에도 큰 영향을 미치게 된다.

## 2. 경선 투표 결과의 의미

### (1) 상향식 민주주의의 미숙성 노출

한나라당의 대통령후보 경선은 당내 각 계파 간의 첨예한 대립에도 불구하고, 당 내 · 외곽에 존재하는 비판적 지지그룹에 줄기찬 요구에 의하

60) 중앙일보, 2007년 8월 21일자 1판의 보도내용을 종합 정리한 것임

여 다른 정당들보다 비교적 조기에 실시되었다. 이로 인해 일반 국민들의 많은 참여와 관심을 모을 수 있었으나, 공식 경선운동기간 동안 이명박 후보와 박근혜 후보 사이에 벌어진 상호 비방과 다양한 비리의혹 제기들은 계파 간 상호이익과 기회제한 요인에 상당한 영향을 끼친 것으로 평가된다.

특히, 박근혜 선거캠프 측에서 제기한 이명박 후보에 대한 BBK 관련 의혹 제기는 당내의 절대 안정이 필요하다는 당 안팎의 합의에도 불구하고, 계파의 이익이 지나치게 제한받고 있다는 피해의식이 표출된 것으로 비판을 받았다. 이런 계파 간 갈등은 후보자 선출 경선이 끝난 이후에도 봉합되지 않아 결과적으로 제17대 대통령 선거 과정에서 범여권 후보들에 의해 집중공격의 대상이 되었다.

이로 인해 한나라당이 야심차게 기획한 국민승리위원회의 활동이나 대통령 선거에 앞서 당내의 각 후보들에 대한 사전 후보검증을 위해 최초로 설치된 국민검증위원회의 활동에 대한 비판적 시각이 존재하였던 것이 사실이다. 여러 이유가 있겠지만 국민검증위원회가 후보 검증을 위해 조사할 수 있는 권한과 능력의 한계가 가장 큰 원인으로 판단된다.

한나라당은 일찍이 경험하지 못했었던 상향식 참여민주주의 경선 방식으로 인해 당내 각 계파 간의 사전조율에 사실상 실패한 것으로 볼 수 있다. 새로운 방식의 경선을 규정한 당헌과 당규 그리고 다양한 영역에서 광범위한 선거인 명부의 확보 작업으로 인해 이중등록과 대리투표 문제에 대한 근본적인 대책 역시 부족하였다.

## (2) 일반 여론에 대한 적절한 대처 미흡

2007년 한나라당의 최종 경선투표 결과에 승복하지 못한 일부 경선후보들의 이명박 후보에 대한 비판적 시각은 여론조사의 득표 반영 문제에 있었다. 2007년 당시 민주노동당을 제외한 각 정당들은 공통적으로 일반

국민들을 대상으로 한 여론조사를 실시하고, 그 결과를 일정 비율로 환산하여 후보경선 결과에 반영한 바 있다. 여론조사 결과의 반영 비중은 한나라당의 경우 20%였는데, 이는 대통합민주신당의 경우 10%, 민주당의 경우 15%에 비해 상대적으로 높은 편이었다.

실제 한나라당의 경우, 여론조사 결과를 득표수에 반영한 결과에서 이명박 후보는 박근혜 후보에 비해 2,884표를 더 얻은 것으로 나타났다. 이는 양 후보의 종합득표수 차이가 2,452표 차이였다는 점을 감안한다면, 사실상 여론조사 비율 조정에서 이명박 선거캠프의 전략이 주효했던 것으로 평가할 수 있다.

이렇듯 일반 국민들을 대상으로 한 경선방식에서 지나치게 여론조사비율을 높인 결과가 박근혜의 패배를 가져왔다는 점에서 박 후보 측의 기회제한 요인이 지나치게 확대되었고, 이로 인해 상호 이익의 균형에 문제가 발생했으며, 이로 인해 본격적인 대선 과정에서 상당한 후유증을 가져왔다고 분석할 수 있다.

### (3) 투표행위자에 대한 새로운 조명

2007년 8월에 치러진 한나라당 대선후보자 선출 경선은 합리적 선택 이론에 바탕을 둔 투표 행위자에 대한 새로운 분석을 가능케 했다는 점에서 상당한 의미를 가질 수 있다. 즉, 2007년 한나라당 대선후보자 선출 경선 과정은 한나라당 역사상 처음으로 개인의 정치적 의사가 철저히 무시된 채로 상명하복식의 전근대적인 정당 구조에 의해 개인의 투표가 결정된 것이 아닌, 자신의 투표 행위에 대한 뚜렷한 주체 의식을 가지고 있는 개인들의 의사종합체였다는 점에서 한국 정치사에 큰 획을 그은 사건이었다고 분석할 수 있다.

실제로 투표 행위자의 이러한 다양한 선택지는 2007년 대선 결과에 큰 영향을 미쳤으며, 궁극적으로 정권 교체의 토대가 된 것으로 해석할 수

있다. 한나라당이 결정한 경선방식은 특정 계파의 보스 정치 및 독주를 미연에 방지함으로써 정당의 안정을 유도하였으며, 이는 국민들로부터 상당한 지지를 이끌어낼 수 있게 만드는 요인이었음은 부정할 수 없다. 과거와 달리 보스에 의해 미리 결정된 후보자에게 투표하는 것이 아닌, 국민의 지지를 받는 후보자가 대선 후보자가 될 수 있다는 일말의 희망은 각 후보자 선거 캠프들에게 상당한 이니셔티브를 갖게 만들었다. 이렇게 확보된 각 계파의 상호이익 교환 요인은 경선 경쟁자들로 하여금 자신만의 이익만을 주장할 수 없는 견제 장치가 되었으며, 이는 한나라당의 경선제도 자체를 바꾸게 하는 요인이 되었다.

즉, 자신의 투표 행위가 사회구조까지 변형시킬 수 있다는 의식으로 가득 찬 개인들은 과거와 달리 더 이상 결정된 의사를 확인해 주는 거수기가 아님을 자각하였다. 이들은 동원된 차량에 승차하여 투표장에 들어간 것이 아니라, 자신의 시간과 비용을 들여 자신의 의사를 투표에 반영한 사람들이었다. 이런 주체 의식에 가득한 투표자나 설문응답자들은 특정 정당 대선후보자 선출 과정에서부터 자신이 지지하는 후보자가 결국 대통령이 되었을 때, 자신의 합리적 선택이 사회의 구조 변경에 일정한 영향을 미쳤다고 스스로 느끼는 존재들이다. 이런 자각들이 모여 2007년 한나라당 대선 후보자 선출 경선 방식에 상당한 영향을 미친 것으로 의미를 부여할 수 있다.

## 제5장 결론

본 연구는 한나라당의 2007년 대통령선거 후보자선출 경선 과정 분석을 통해 연구모형에서 제시된 정당안정 요인, 기회제한 요인 그리고 상호이익 요인이 한나라당 경선에 어떤 영향을 미쳤는지를 검토하였다. 한나라당의 경선후보자들이 위에 제시된 주요 독립변수들을 어떤 방식으로 받아들여 ‘대통령 경선제도 도입 및 관련 규정 마련’이라는 종속변수에 영향을 주었는지를 요약하면 다음과 같다.

2007년 당시 한나라당의 상황에서 국민참여경선은 공동선에 부합하는 최적의 선택으로 간주되었으며, 중앙선거관리위원회가 허용한 여론조사와 경준위의 경선준비 과정은 비교적 공정하게 진행되었기 때문에 이명박, 박근혜 양 진영의 선택 범위는 근본적인 제약을 받고 있었다. 무엇보다 한나라당에 대한 일반 국민의 지지가 당시 여권을 압도하는 상황에서 당의 분열을 막아 집권에 성공해야 한다는 당 안팎의 공감대는 분당위기가 거론될 정도로 두 후보가 첨예하게 대립했음에도 결국은 경선 규칙을 받아들이게 됐던 정당안정유도 요인으로 작용했다.

또 두 후보가 당 기구가 내놓은 중재안을 선별적으로 수용했다는 것은 당내 권력이 양 세력으로 분점된 상황에서 세 변인이 상호교차적으로 작용한 결과임을 확인할 수 있었다. 특히 경선 시기가 양측 이익의 중간 지점을 반영해 8월로 결정됐고, 선거인단 규모 역시 양측의 원래 주장 대신 20만 명으로 결정됐다는 점은 당내 권력이 일원적으로 조직되지 못하고 양 세력으로 분점된 상황에서 각 진영은 상대방에 의해 기회가 제한될 수밖에 없었음을 반영한다. 또한 각자 중요하다고 판단한 목표를 일부라도 획득위해 각기 기존의 입장을 일정 부분 철회하고 차선택을 선택할 수밖에 없었다는 점에서 상호이익교환 요인의 작용을 발견할 수 있다.

이와 같이 이명박 캠프와 박근혜 캠프 간의 경선시기 및 경선방법 선택호도의 차이는 2007년 제17대 대통령 경선 도입 및 관련 규정 마련에 상

당한 영향을 미쳤음이 분명하다.

지금까지 한나라당의 제17대 대통령선거 후보자선출 경선방식에 대한 논의를 바탕으로 정당의 당내 세력 경쟁과 그로 인해 경선방식이 어떻게 영향을 받는지에 대해 고찰해 보았다. 이를 바탕으로 다음과 같은 제언을 결론적으로 제시하고자 한다.

첫째, 각 정당의 세력 간 균형을 찾는 접점을 찾는 일은 일반 국민의 정서와 여론의 향배에 상당한 영향을 받을 수 있기 때문에 이에 대한 대비책이 요구된다. 2007년 한나라당의 경우, 이른바 당의 정체성과는 상관이 없는 일반 국민의 직접 투표 참여 및 상당한 수준의 여론조사의 득표 반영으로 인해 오랜 기간 당의 정체성을 지키며, 당내에서 상당한 기반을 쌓아온 정치적 경륜가가 그 능력을 발휘할 수 있는 기회가 원천적으로 봉쇄당할 수 있다는 가능성이 개진되었다. 이는 아직도 정당 내부적 요인보다는 정당 외부적 요인에 의해 경선 결과가 좌우될 수 있다는 사실을 증명해주는 결과로써, 미국식 오픈 프라이머리의 정착까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 전망된다.

둘째, 당내 세력 간에 발생할 수 있는 상호이익의 크기와 기회제한의 가능성이 정당안정유도에 사실상 큰 도움이 되지 않을 수 있으므로, 역시 이에 대한 정책적 대안 마련이 요구된다. 일례로, 당내 경선에 패배한 박근혜 후보가 후보자 검증과정에서 이명박 후보 측에 제기한 각종 의혹들이 오히려 상대당 대선후보자에게 유리한 입장을 제공해 주었다는 점에서 당내 검증절차에 대한 보다 객관적이고, 엄정한 잣대가 필요할 것으로 보인다. 또한 국민승리위원회의 인적 구성이 철저히 계파 간 안배에 머물렀다는 점에서도 향후 당내 경선후보자격에 대한 전면적인 문호 개방이 이루어질 필요가 있어 보인다.

셋째, 당내 세력들에 영향을 미치는 요인들이 당내안정이라는 요인에 긍정적인 영향을 미칠 경우, 일반 국민들에게 수권정당으로써의 면모를 부각시킬 수 있는 좋은 기회가 될 수 있다. 이를 위해서는 본 연구의 연



구모형에서 제시된 세 가지의 요인이 각 정당에 긍정적인 요소로 작용해야만 할 것이다. 2012년 봄에 진행되고 있는 미국의 민주당 및 공화당 오픈 프라이머리는 첨예한 경선 주자들의 현격한 견해 차이에도 불구하고 안정적인 경선 시스템의 운용으로 인하여 미국 시민들로부터 호평을 받고 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 비록 특정 주자에 대한 호불호(好不好)는 존재하더라도, 경선 자체에 대한 불신은 찾아보기 어렵다.

본 연구는 합리적 선택 제도주의에 근거한 세 가지의 독립변수에 대한 정량적 연구가 부족하다는 한계를 가지고 있다. 또한, 한나라당 각 계파에 대한 당내 자료가 존재하지 않는 현실 때문에 당시의 언론보도나 당외부로 표출된 현상을 가지고 연구를 진행했다는 한계점을 역시 갖고 있다. 다만 본 연구에서 제시된 이런 제언들이 후행연구에 도움이 될 수 있는 연구자료가 되기를 희망한다.

## <참고문헌>

### [단행본]

강원택(2004), 정당의 공직후보 선출과 당내민주화(현대 정당정치에 이해), 백산서당

강정인(1997), 대안민주주의:참여민주주의를 중심으로, 참여사회연구소 편저, 『참여민주주의와 한국사회』, 창작과 비평사

권영성(2000), 헌법학원론, 법문사

김대환(1997), 참여의 철학과 참여민주주의, 참여사회 연구소 편저, 『참여민주주의와 한국사회』, 창작과 비평사

김용학(1992a), 사회구조와 행위 : 거시적 현상의 미시적 기초를 찾아서, 나남

김용호(2001), 한국 정당정치에 이해, 나남출판

김호진(1997), 한국정치체제론, 박영사

박찬욱 외(1997), 미래 한국의 정치적 리더십, 오름

안순철(1998), 선거체제 비교 : 제도적 변화와 정치적 영향, 법문사

정만희(1985), 정치법론, 동아대학교 출판부

한나라당(2008), 제17대 대통령후보경선 백서

허영(2003), 헌법이론과 헌법, 박영사

Alan Ware(1999), 중앙선거관리위원회 역, Political parties and Party Systems

Bartels, L. M.(1988), Presidential primaries and the dynamics of public choice, Princeton University Press

Beyme, Klaus Von(1985), Political Parties in Western Democracies : Aldershot : Gower

Giddens, Anthony(1984), The Constitution of Society : Outline of the Theory of Structuration. Cambridge : Policy Press

- G. Jellinek(1980), 김효진 역, 일반국가학, 태화출판사
- G. Leibholz(1975), 권영성 역, 헌법국가와 헌법, 박영사
- Hazan, R. Y., Gideon Rahat(2006), Candidate Selection : Methods and Consequences, Richards Katz and William Crotty, eds. Hand Book of Party Politics C10 : London : SAGE publications
- Herrnson, Paul. S(1994), Party Leadership and Party Organizational Change, John C. Green(eds.), Politics, Professionalism, and Power : modern party organization and the legacy of Ray C. Blis : Boston : Univ. Press of America
- M. Duverger(1963), Political Parties
- Mayer, D. G.(2003), Running on race : racial politics in presidential campaigns, Random House
- Norris, P.(2006), Recuitment, Richards Katz and William Crotty, edited by. Hand Book of Party Politics C9 : London : SAGE publications
- Paige, Glenn D.(1977), The Scientific Study of Political Leadership. : New York : The Free Press
- Panebianco, Angelo(1988), Political Parties : Organization and power : Cambridge : Cambridge Univ. Press
- Sartori, Giovanni(1976), Parties and Party System : A Framework for Analysis : London : Cambridge Univ. Press
- R. Michels(1962), Politic Parties : A Socialological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy
- Ranney, Austin(1981), Candidate Selection, David Bulter, Howard R. Penniman and Austin Ranney, eds. Democracy at the polls : A Comparative Study of Competitive National Elections. Washington D.C : American Enterprise Institute

Robert H. B.(1980), Political Parties, Englewood Cliffs, N. J. : Prentice Hall Inc

Steger, M. B.(2000), Gandhi's dilemma : nonviolent principles and nationalist power, St. Martin's Press

Strøm Kaare(1994), Party Leadership in Theory and in Norwa : An Entrepreneurial Perspective. Kay Lowson, ed. How Political Parties Work : Perspective from Within, Praeger Publishers

Ware, Alen(1996), Political parties and party systems : New York : Oxford Univ. Press

Weingast, Barry R(2002). "Rational-Choice Institutionalism," Political Science : The State of the Discipline, Ira Katznelson and Helen V. Milner eds. New York : W. W. Norton & co

Wilson, L. Frank(1994), The Sources of Party Change : The Social Democratic Parties of Britain, France, Germany, and Spain. Kay Lowson. ed. How Poltocal Parties Work L Perspective from Within. Praeger Publishers

Zariski, Raphael. 1978. "Party Factions and Comparative Politics : Some Empirical Findings." in Dennis C. Beller and Frank P. Belloni(eds.). Faction Politics. Santa Barbara : ABC-Clio.

#### **[학술논문 및 연구보고]**

강경태(2009), 정당공천제 개선방안, 『한국정당학회보』 제8권 제1호 2009년(통권 14호)

강정인 외(2002), 정당의 민주화에 관한 각국의 사례비교, 한국의회발전 연구회 국회연구용역과제 연구보고서

계희열(1970), 현대민주주의와 공천, 『신동아』 1970년 11월호

고상두(1998), 한국과 독일정당의 후보공천 절차와 기준, 『지방자치』

제117호

곽진영(2009), 한국 정당의 이합집산과 정당체계의 불안정성, 『한국정당학회보』 8(1) 통권 14호

김근철(2002), 국민경선제 도입과 전개, 『시민과 변호사』 통권 100호

김선중·고상두(1999), 비례대표제에 따른 정당후보의 선정절차 : 한국과 독일의 비교, 『한세정책』 제6권 제2호

김영태(2004), 17대 국회의원선거의 공천제도와 공천: 지역구 후보공천을 중심으로. 『한국정당학회보』 제3권 제2호

김정기(2004), 정당공천제도와 정당약화, 『한국정당학회보』 3권 1호 (한국정당학회)

도회근(2006), 정당의 국민참여형 공천제 정착을 위한 헌법적 과제, 『공법연구』 34집 제3호 (한국공법학회)

마인섭(2004), 국회의원 선거와 후보선출제도 개혁방안, 『한국정당학회보』 3권 1호 (한국정당학회)

박명호(2007), 2006 지방선거의 공직후보자 선정과정에 대한 분석: 열린우리당과 한나라당을 중심으로, 『한국정치정보학회』 제10권 제2호

박상철(2008), 정당공천의 헌법적 쟁점과 개선방향, 『공법학연구』, v.9 no.2

박상철(1995), 헌법질서로서의 정당의 책임 증가방안, 『법제연구』 통권 제8호

신기현(1998), 지방선거 공천제도의 문제점과 개선방안, 『호남정치학회보』 제10집

신명순(1992), 한국정당의 조직현대화 연구, 『연세행정논총』 17집

이준한(2003), 국회의원 후보선출의 방법과 과정에 대한 비교연구, 『의정연구』 제16호 (한국의회발전연구회)

장영수(2002), 정당민주화와 정당개혁, 『국회보』 5월호

전용주(2010), 한국 정당 후보 공천제도 개혁의 쟁점과 대안, 『현대정

치연구』 2010년 봄호 (제3권 제1호)

정광하(2000), 참여민주주의의 실현을 위한 정당의 역할, 『정당발전토론회 발표논문집』 (중앙선거관리위원회)

정만희(1994), 정당의 내부질서, 『세계헌법연구』 창간호.

중앙선거관리위원회(2001), 각국의 선거제도

최대권(1992), 정치 개혁을 위한 몇 가지 생각( I ), 서울대학교 「법학」 제33권 1호,

황아란(2002), “지방선거의 정당공천: 경선제 도입의 문제점과 개선방안” 『지방행정연구』 제16권 제1호

황윤원(2000), 참여민주주의 실현을 위한 정당의 역할, 『정당발전토론회 발표논문집』 (중앙선거관리위원회)

Harmel, R & Janda Kenneth(1992), An Integrated Theory of Party Goals and Party Change: An Empirical Analysis. 『West European Politics』 18(1)

Joseph S.(1940), The Legal Status of American Political Parties, 『The American Political Science Review』 34

K. Hesse(1959), Die Verfassungsrechtliche Stellung der Politischen Parteien im Modernen Staat, 『VVDStRN Heft』 17

Young Chul, Paik(1994), Political Reform and Democratic Consolidation in Korea, 『Paper Presented at IPSA World Congress』 Vol.8

### **[학위논문]**

강성훈(2008), 한국의 현대 정치적 지역주의, 부산대학교 대학원, 박사학위논문

권향엽(2003), 정치환경 변화와 정당 민주화, 이화여자대학교 대학원, 석사학위논문

금유상(2003), 경선에 의한 공직선거 후보선출이 선거성패에 미친 영향, 연세대학교 대학원, 석사학위논문

길정아(2010), 국회의원후보자 선정과정의 동학 : 제 18대 총선에서 한나라당과 통합민주당의 공천을 중심으로, 서울대학교 대학원, 석사학위논문

김명수(2008), 한나라당 제17대 대통령후보자 경선과정의 문제점과 개선방안, 연세대학교 석사학위논문

김영근(2006), 한국형 완전국민경선제에 관한 연구, 경기대학교 석사학위논문

김영동(2002), 국민참여경선제의 실증적 고찰 - 새천년민주당 제16대 대통령후보 선출과정을 중심으로, 연세대학교 행정대학원, 석사학위논문

김용재(2004), 한국의 정당체제에서 국민참여경선제의 제도 효과에 관한 연구, 고려대학교 대학원, 석사학위논문

김창수(1994), 한국 정당의 민주화 방안에 대한 연구, 연세대학교 대학원, 석사학위논문

류종구(2002), 당내 민주주의의 헌법적 보장과 실현 : 국민경선제에 대한 검토를 중심으로, 건국대학교 대학원, 석사학위논문

마해근(2009), 한국집권정당의 공천 연구, 경기대학교 정치전문대학원, 박사학위논문

박정미(2006), 한국 정당조직의 지속성과 변화, 이화여자대학교 대학원, 박사학위논문

박만석(2007), 정당 공직후보 선출과정의 정치마케팅에 관한 연구-새천년민주당 제16대 대통령후보선거선출 국민참여경선제를 중심으로, 전남대학교 석사학위논문

박홍엽(2003), 대통령 후보 결정 요인에 관한 연구- 2002년 민주당 국민경선제를 중심으로, 고려대학교 박사학위논문

성승환(2003), 정당민주주의에 대한 연구: 특히 정당의 공천을 중심으

로, 서울대학교 대학원, 석사학위논문

유창선(2003), 한국 지역정당체제의 성립과 전개에 관한 연구, 연세대학교 대학원, 박사학위논문

이명행(2008), 국민참여형 경선제도에 관한 연구, 건국대학교 행정대학원, 석사학위논문

이원중(2005), 한국 정당의 공직후보자 선출제도 민주화에 관한 연구, 한양대학교 대학원, 박사학위논문

이진복(2001), 한국의 정치발전과 정치자금제도의 연구, 동아대학교 대학원, 석사학위논문

이학순(2010), 당내경선후보의 실태와 개선방안, 경북대학교 대학원, 석사학위논문

전대윤(1998), 합리적 선택이론에 의거한 한국선거의 미시적 분석과 합리성 추정, 연세대학교 대학원, 석사학위논문

조부광(2006), 한국의 정당통합 과정과 정당체계의 변화, 건국대학교 대학원, 박사학위논문

최병훈(2009), 국민참여경선제의 합헌성 확보를 위한 개선방안 연구, 고려대학교 대학원, 박사학위논문

최충민(2008), 한국 정당의 제도화 수준에 관한 비교 연구, 명지대학교 대학원, 박사학위논문

한거희(2007), 한국형 완전국민경선제의 운영원리에 관한 연구, 경기대학교 정치전문대학원, 박사학위논문

한윤기(2006), 합리적 선택이론의 결정 상황에 대한 연구 : 사회규범을 중심으로, 서울대학교 대학원, 석사학위논문

## [언론기사]

경향신문 인터넷판, “한나라 경선규정 살바싸움”, 기사입력: 2007년 1월 9일 08:38:05



노컷뉴스 인터넷판, “이혜훈, 당심은 박근혜 전 대표”, 기사입력 2007년 2월 28일 09:53

뉴시스, “한나라당 경선 ‘드라마틱한 1년 레이스’...시작부터 당선까지”, 기사입력 2007년 8월 20일 18:31

데일리안, “박근혜, 이명박 공동정권 구상해야”, 기사입력 2006년 9월 4일 18:48

데일리안, “한 경선준비위, 사실상 ‘박근혜-이명박’ 양분”, 기사입력 2007년 2월 1일 16:21.

동아일보 인터넷판, “한나라당 대선후보 확정 D-7 여론조사”, 기사입력 2007년 8월 13일 03:00

동아일보 인터넷판, “본보 대선 11차 여론조사”, 기사입력 2007년 8월 14일 03:00

서울신문 인터넷판, “한나라당 대선후보 선출 늦출수도”, 기사입력 2006년 7월 14일 20:45

연합뉴스, “한나라당 ‘8월-20만명’ 확정.. 경선일 8.19 유력”, 기사입력 2007년 3월 18일 16:58

연합뉴스, “한나라당 경선룰 확정..이-박 이해득실은”, 기사입력 2007년 03월 18일 16:57

프레시안, “한나라 연석회의, 경선방식 갑론을박”, 기사입력 2007년 1월 29일 18:49

한국일보 인터넷판, “이명박 왜 양보했나”, 기사입력 2007년 5월 15일 04:33

YTN 인터넷판, “경선싸움 2라운드..20%냐 4만이나냐”, 기사입력 2007년 3월 25일 23:01

## Abstract

# Intra-party Power Competition and Intra-party Primary Election System

: focusing on the processes  
by which the Grand National Party Party  
adopted its presidential candidate primary rules  
in 2007

Won, Se-il

Department of Political Science

The Graduate School

Seoul National University

This study attempts to examine the influence that an intra-party power competition has on the selection of an intra-party election system in a study on intra-party primary election systems of public office candidates. It also aims to examine the elements and methods

that may be adopted in a competition among intra-party factions to select an intra-party election system of public office candidates by analyzing the selection processes used by the agents involved in the processes for determining intra-party primary rules within the institutional context of the open primary system based on the theory of rational choice institutions (RCI), specifically focusing on the processes by which the Grand National Party (recently renamed as Saenuri Party) Party adopted its presidential candidate primary rules in 2007.

The open primary election system, fully introduced for the 16th presidential election, brought about changes in the Korean intra-party political processes for the election of candidates for public office as it was partially applied to the 17th general election of the National Assembly members and the 4th nationwide local elections. During our review of the trend of previous studies on the open primary system, we noticed that they tend to focus on explaining the macro-background against which the open primary system was introduced. They mainly presented explanations which focused on such extra-party factors as mature intra-party democracy and the demands of civil society. Relatively few research efforts have attempted to explain the introduction and operation of intra-party primary systems by focusing on the intra-party aspects. The intra-party factors also need to be researched as changes may take place in a party's institutions when internal and external factors operate together.

Thus, this study concentrates on the specific implementation process of the open primary system, as well as on the interests and competitive patterns of key intra-party factions as the key variables in

processes determining an intra-party election system among diverse issues surrounding the open primary system, while focusing on the point that few elite politicians attempt to substantially exert their influence on the introduction of a system and the preparation of its enforcement rules by forming a faction inside the framework of an open primary election system featuring an upward nomination system. As part of our analytical approach, we accommodate the basic viewpoint of rational choice institutionalism, which sets as independent descriptive variables the factor that the theory is a device that enforces the actors to exchange or cooperate in a direction that may enhance their mutual convenience, along with individuals.

To be more specific, we adopt the basic viewpoint of rational choice institutionalism, which induces a system to change when the agents involved determine that the benefits they will get by changing a system are greater than the costs accompanying such a change. We also adopted three independent variables, including (1) factors which induce a party's stability, (2) factors which limit opportunities, and (3) factors which induce a mutual exchange of benefits. In order to analyze the degree of influence these variables may have on the determination of candidates, we also set up as a dependent variable 'the introduction of the presidential candidate intra-party primary system and preparation of the relevant regulations.'

Our research reveals that, in the process of electing the presidential candidate of the Grand National Party in 2007, intra-party factional conflicts over the timing and method of the intra-party primary election were mediated, while the three analysis variables cross-operated each other. It also revealed that such conflictive

mediation processes exerted a substantial degree of influence on the introduction of the 17th presidential candidate election system and the preparation of the relevant regulations by the Grand National Party in 2007.

To summarize the above, there was a consensus both in and outside the party that it could succeed in seizing power by preventing the party from splitting via the successful implementation of an open primary system in a situation where the general public's support for the Grand National Party greatly exceeded the support for the then ruling Open Uri Party. Such a consensus served as a significant factor in inducing party stability, which in turn induced the two candidates - Lee Myung-bak and Park Geun-hye - to finally accept the new primary rules, even though they had been involved in so acute a confrontation with each other that many people had talked of a crisis of party breakup.

We can verify that the three variables cross-operated with each other by the fact that the two candidates selectively accommodated a mediation plan proposed by the party organ. In particular, they decided in August to time the primary election to reflect the median point of the interests of the two parties, and also settled on 200,000 as the size of the electoral college instead of the numbers originally argued by the two parties. This reflected the fact that each camp's opportunities had to be limited by the other camp in a situation where party power was not uniformly organized but partially distributed between each of the two forces. Further, we can discover the factor which operated for the mutual exchange of benefits as the two camps had to accept a next-best solution by partially withdrawing their earlier positions in

order to acquire even a part of the objectives they believed to be crucial.

As such, this study is believed to be significant as it has attempted to clarify the operation and significance of intra-party factors to complement the limits of previous research efforts, which generally concentrated on describing factors outside the party that induced the introduction of an open primary system, by exploring the mutual relations under which factional dynamics may have on selecting a primary election system, as they were reflected in the processes of electing the 17th presidential candidate, from the viewpoint of rational choice institutionalism. However, this study is limited as our research had to rely on contemporary press reports or symptoms revealed outside the Grand National Party as the party does not maintain [or share] internal data concerning its factions. We only hope that the suggestions presented in this study will be helpful to future research efforts.

**Key Words : primary rules, rational choice institutions, intra-party power competition, open primary, presidential candidate primary, party politics**

**Student Number : 2002-23191**